

Věc C-546/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

16. července 2019

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

9. května 2019

Žalobce, odvolatel a navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“:

BZ

**Žalovaný, odpůrce v odvolacím řízení a odpůrce v řízení o opravném
prostředku „Revision“:**

Westerwaldkreis

Předmět původního řízení

Zákaz vstupu uložený pro účely nesouvisející s migrací

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách

Použitelnost směrnice 2008/115 (dále též jen „směrnice o navracení“) na zákaz vstupu uložený pro účely nesouvisející s migrací; článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. a) Náleží zákaz vstupu uložený státnímu příslušníkovi třetí země pro účely „nesouvisející s migrací“ do působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98) alespoň tehdy, pokud členský stát nevyužil možnosti uvedené v čl. 2 odst. 2 písm. b) této směrnice?

b) V případě záporné odpovědi na otázku 1.a): Spadá takový zákaz vstupu mimo působnost směrnice 2008/115/ES i tehdy, pokud je pobyt státního příslušníka třetí země neoprávněný již bez ohledu na rozhodnutí o vyhoštění, které bylo vůči němu vydáno a na které je vázán zákaz vstupu, a daný státní příslušník třetí země tak z povahy věci spadá do působnosti směrnice?

c) Patří k zákazům vstupu vydaným pro účely „nesouvisející s migrací“ rovněž zákaz vstupu, který je vydán v souvislosti s vyhoštěním uloženým z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku (v tomto případě výlučně z důvodů obecné prevence s cílem bojovat proti terorismu)?

2. V případě, že první otázka bude zodpovězena v tom smyslu, že předmětný zákaz vstupu spadá do působnosti směrnice 2008/115/ES:

a) Má zrušení rozhodnutí o navrácení (v tomto případě pohružky provedení výkonu rozhodnutí o navrácení) ze strany správního orgánu za následek, že se zákaz vstupu ve smyslu čl. 3 bodu 6 směrnice 2008/115/ES nařízený zároveň s tímto rozhodnutím stane protiprávním?

b) Nastává tento právní následek rovněž tehdy, pokud je správní rozhodnutí o vyhoštění předcházející rozhodnutí o navrácení pravomocné (nabylo právní moci)?

Uváděná ustanovení unijního práva

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98), článek 1, čl. 2 odst. 2 písm. b), čl. 3 body 4 („rozhodnutí o navrácení“) a 6 („zákaz vstupu“), čl. 7 odst. 1, čl. 8 odst. 1 a čl. 11 odst. 1

Uváděné vnitrostátní předpisy

Aufenthaltsgesetz (zákon o pobytu, dále jen „AufenthG“), § 11 (zákaz vstupu a pobytu), § 50 (povinnost opustit území), § 51 (ukončení legality pobytu; zachování omezení), § 53 (vyhoštění), § 54 (důvody vyhoštění), § 55 (důvody setrvání), § 58 (výkon rozhodnutí o vyhoštění), § 59 (pohružka provedení výkonu rozhodnutí o vyhoštění), § 60a [dočasný odklad vyhoštění (strpění)]

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Žalobce narozený v roce 1986 v Sýrii je palestinské národnosti s neurčenou státní příslušností. V roce 1990 společně se svými rodiči přicestoval pod falešnou identitou do Spolkové republiky Německo. Jeho žádost o udělení azylu nebyla úspěšná. Od té doby je povinen opustit území, na němž se však na základě

průběžně prodlužované platnosti rozhodnutí o strpění podle § 60a AufenthG i nadále zdržuje.

- 2 Právomocným rozsudkem ze dne 17. dubna 2013 ho Oberlandesgericht Koblenz (vrchní zemský soud v Koblenci, Německo) za nábor členů nebo podporovatelů zahraniční teroristické skupiny spáchaný ve 39 případech, jakož i za zobrazování násilí, jehož se dopustil ve dvou případech, v jednom případě v jednočinném souběhu se schvalováním trestných činů, odsoudil k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání tří let a čtyř měsíců. Podle zjištění vrchního zemského soudu žalobce v období od září 2007 do prosince 2009 na internetu šířil propagandistická videa a texty islamistických teroristických organizací. V březnu 2014 byl z výkonu úhrnného trestu odnětí svobody podmíněně propuštěn, přičemž zkušební doba byla stanovena na čtyři roky.
- 3 Rozhodnutím ze dne 24. února 2014 žalovaný žalobce vyhostil z území Spolkové republiky. Konstatoval, že vyhoštění zahrnuje rovněž zákaz opětovného vstupu na toto území. V březnu 2018 žalovaný zkrátil zákaz vstupu a pobytu, který byl v roce 2014 původně uložen na šest let, na dobu čtyř let od případného opuštění území a bez ohledu na případné opuštění území jeho trvání omezil maximálně do 21. července 2023.
- 4 Opravný prostředek „Revision“ podaný žalobcem směřuje proti rozsudku Oberverwaltungsgericht (Vrchní správní soud, Německo) ze dne 5. dubna 2018, kterým tento soud zamítl odvolání žalobce.
- 5 Předkládající soud opravný prostředek „Revision“ podaný žalobcem zamítl v rozsahu, v němž směřuje proti jeho vyhoštění. Předmětem řízení o opravném prostředku „Revision“ je nyní ještě rozhodnutí zkrátit zákaz vstupu a pobytu spojený s vyhoštěním na dobu čtyř let od případného opuštění území a bez ohledu na případné opuštění území omezit jeho trvání maximálně do 21. července 2023. V tomto rámci vyvstávají výše uvedené otázky.
- 6 Podle vnitrostátního práva (§ 11 AufenthG) jsou splněny podmínky pro zákaz vstupu a pobytu. Podle § 11 odst. 1 AufenthG nesmí cizinec, který byl vyhoštěn, opětovně vstoupit na území Spolkové republiky nebo se na něm zdržovat, ani mu, a to ani v případě nároku podle tohoto zákona, nesmí být uděleno povolení k pobytu. Žalobce byl pravomocně vyhoštěn. Jeho opravné prostředky proti vyhoštění s konečnou platností neuspěly, neboť předkládající soud zamítl opravný prostředek „Revision“ podaný žalobcem proti zamítavým rozsudkům soudů nižšího stupně.
- 7 Vyhoštění bylo v souladu s právem a přípustné, ačkoli žalobce v dohledné době nelze z důvodu hrozícího porušení jeho práv plynoucích z článku 3 EÚLP deportovat do Sýrie. Podle německých právních předpisů o pobytu není vyhoštění bezprostředně spojeno s ukončením pobytu a nemá ho vždy za následek. Osoby, jejichž další pobyt ohrožuje veřejnou bezpečnost, lze naopak vyhostit i tehdy, pokud deportace není možná kvůli poměrům v cílovém státě. Výše uvedené pak

má za následek přinejmenším zánik platnosti povolení daného cizince k pobytu (§ 51 odst. 1 bod 5 AufenthG) a v určitých případech se uplatní dohledová opatření upravená v cizineckém právu. Podle německého práva ale lze vyhostit i cizince, kteří – jako žalobce – nikdy neměli povolení k pobytu a v Německu se zdržují pouze na základě rozhodnutí o strpění podle § 60a AufenthG. V tomto případě má vyhoštění za následek, že cizinci nelze až do uplynutí doby, na kterou bylo stanoveno, udělit povolení k pobytu (§ 11 odst. 1 AufenthG).

- 8 Žalovaný zákaz vstupu a pobytu v souladu s § 11 odst. 2 AufenthG z úřední povinnosti omezil na určitou dobu. Nakonec zákaz vstupu a pobytu vázaný na opuštění území omezil na dobu čtyř let, aniž by se přitom dopustil nesprávného posouzení.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách

- 9 Je třeba objasnit, zda je (časově omezený) zákaz vstupu a pobytu vázaný na samotné vyhoštění, který je podle vnitrostátního práva možný i bez pohrůžky provedení výkonu rozhodnutí o vyhoštění, v souladu s unijním právem.
- 10 „Rozhodnutím o navrácení“ ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115 je – pokud se má za to, že tuto směrnici lze použít na vyhošťovací opatření prováděná z důvodu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku – podle vnitrostátního právního výkladu nikoli pouhé samotné vyhoštění (§ 53 a násl. AufenthG), které v každém případě ze zákona znamená ukončení legality pobytu (§ 50 odst. 1 a 2 a § 51 odst. 1 bod 5 AufenthG), nýbrž teprve pohrůžka provedení výkonu rozhodnutí o vyhoštění (§ 59 odst. 1 první věta AufenthG).
- 11 Podle čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115 se „rozhodnutím o navrácení“ rozumí správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu. Podle čl. 6 odst. 6 směrnice 2008/115 tato směrnice členským státům nebrání v přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení či rozhodnutím o vyhoštění nebo o zákazu vstupu v rámci jednoho správního nebo soudního rozhodnutí nebo aktu na základě jejich vnitrostátních předpisů, aniž je tím dotčena procesní ochrana poskytovaná podle kapitoly III nebo podle jiných příslušných ustanovení unijního nebo vnitrostátního práva.
- 12 Rozhodnutí o vyhoštění má podle vnitrostátního práva za následek (alespoň u cizinců, kteří na území pobývají oprávněně) pouze protiprávnost pobytu. Lhůtu k dobrovolnému opuštění území (§ 59 odst. 1 AufenthG), která je podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115 v případě rozhodnutí o navrácení v zásadě nezbytná a stanoví ji správní orgán nebo soud a jejíž marné uplynutí je podmínkou nuceného výkonu povinnosti opustit území provedením vyhoštění (§ 58 AufenthG), je nutno stanovit teprve v pohrůžce provedení výkonu rozhodnutí o vyhoštění.

- 13 Předkládající soud má za to, že směrnice se bez jakéhokoli omezení vztahuje na zákazy vstupu a pobytu vydané v souvislosti s migrací. Naproti tomu je třeba objasnit, zda to platí rovněž pro „zákazy vstupu nesouvisející s migrací“.
- 14 Otázka, zda zákazy vstupu nesouvisející s migrací zásadně nebo za určitých podmínek skutečně nespádají do působnosti směrnice o navracení, není v judikatuře Soudního dvora doposud objasněna.
- 15 Pro rozhodnutí o legalitě zákazu vstupu a pobytu, který je předmětem sporu v projednávané věci a který je vázán na vyhoštění ve smyslu § 51 odst. 1 bodu 5 ve spojení s § 53 a násl. AufenthG, a je tedy ve výše uvedeném smyslu „zákazem vstupu a pobytu nesouvisejícím s migrací“ uvedeným v § 11 odst. 1 AufenthG, je důležitá otázka, zda tento zákaz spadá do působnosti směrnice 2008/115. Pokud tomu tak je, je dále třeba objasnit, zda je zákaz vstupu a pobytu nesouvisející s migrací slučitelný se směrnicí 2008/115 i poté, co správním orgán zrušil rozhodnutí o navracení, které je s ním spjato (v tomto případě pohružku provedení výkonu rozhodnutí o vyhoštění, podle § 59 odst. 1 první věty AufenthG).

K první otázce

- 16 Podstatou otázky 1a), položené předkládajícím soudem, je, zda oblast působnosti směrnice 2008/115 zahrnuje i „zákazy vstupu nesouvisející s migrací“ alespoň tehdy, pokud členský stát – tak jako v projednávaném případě Spolková republika Německo – nevyužil možnosti uvedené v čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115. Předkládající soud má pochybnosti o použitelnosti směrnice s ohledem na doporučení Komise (EU) 2017/2338 ze dne 16. listopadu 2017 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob (Úř. věst. 2017, L 339, s. 83).
- 17 Podle čl. 3 bodu 6 směrnice 2008/115 se „zákazem vstupu“ 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 navracení. Komise jako „zákaz vstupu v souvislosti s migrací“ označuje zákaz vstupu, který je vázán na porušení předpisů v oblasti migrace platných v členských státech, tj. těch předpisů, které v příslušném členském státě upravují vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí (viz bod 11 doporučení 2017/2338). Pokud má porušení dotčených předpisů v oblasti migrace za následek, že pobyt státního příslušníka třetí země v příslušném státě je protiprávní nebo se protiprávním stane, použijí se na jeho navracení podle článku 1 směrnice 2008/115 společné normy a postupy, které v členských státech platí při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva Společenství i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv. Naproti tomu pojem „zákaz vstupu nesouvisející s migrací“ ve smyslu bodu 11 doporučení 2017/2338 označuje zákaz vstupu, který není vázán na porušení předpisů v oblasti migrace platných pro

členské státy, nýbrž je vydáván pro jiné účely. Pod tento pojem spadají zejména takové zákazy vstupu, které jsou vydány v důsledku spáchání závažných trestných činů státními příslušníky třetí země a jejich potrestání správními orgány nebo soudy a které slouží ochraně veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku v daném členském státě.

- 18 Znění čl. 3 bodu 6 ani čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 nestanoví příslušné omezení oblasti působnosti směrnice.
- 19 Ani z kontextuálního hlediska předkládající soud nezaznamenal indicie nasvědčující takovému omezení oblasti působnosti směrnice. Poukazuje však na rozhodnutí francouzské Conseil d'État (Státní rada), podle něhož se směrnice o navrácení použije pouze na taková rozhodnutí členských států o navrácení, která jsou přijímána z důvodu neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí. Z pohledu předkládajícího soudu je nicméně mj. z článku 1, čl. 2 odst. 2 písm. b) a čl. 11 odst. 2 druhé věty směrnice zřejmé, že směrnice nerozlišuje mezi důvody, pro které je neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetích zemí ukládána povinnost návratu. Výše uvedená ustanovení naopak nasvědčují tomu, že daná směrnice v zásadě má rozsáhle koncipovanou, ale omezenou oblast působnosti.
- 20 Podle bodu 14 odůvodnění slouží čl. 3 bod 6 a článek 11 směrnice 2008/115 k tomu, aby byla účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení přiznána evropská působnost zavedením zákazu vstupu, který by se vztahoval na vstup a pobyt na území všech členských států. Cílem je předcházet nelegální migraci a zabránit tomu, aby neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetích zemí v důsledku odlišných právních úprav členských států nezbavili vyhošťovací opatření jejich účinku. Rovněž tyto cíle v zásadě naznačují široké pojetí oblast působnosti.
- 21 Bod 11 doporučení 2017/2338 přisuzuje zákazům vstupu spojeným s navrácením, stanoveným ve směrnici 2008/115, preventivní účinky a funkci posílení věrohodnosti návratové politiky Unie. Toto ustanovení ovšem rovněž stanoví, že pravidla pro vydávání zákazů vstupu spojených s navrácením podle směrnice o navrácení se nedotýkají takových zákazů vstupu, které byly vydány pro jiné účely, které nesouvisí s migrací. Výslovně jsou v této souvislosti zmíněny zákazy vstupu uložené státním příslušníkům třetích zemí, kteří spáchali závažné trestné činy nebo ohledně nichž existují zjevné náznaky úmyslu páchat takové trestné činy. Bod 11 doporučení 2017/2338 v tomto ohledu odkazuje na čl. 24 odst. 2 nařízení (ES) Evropského parlamentu a Rady č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. 2006, L 381, s. 4) ve spojení s jeho odstavcem 1.
- 22 Historický výklad směrnice 2008/115 neposkytuje žádná jednoznačná vodítka pro v bodě 11 doporučení vyjádřenou domněnku, že zákazů vstupu vydaných pro jiné účely, které nesouvisí s migrací, se pravidla pro vydávání zákazů vstupu spojených s navrácením podle směrnice o navrácení nedotýkají.

- 23 V části 3 bodě 12 svého návrhu směrnice Evropského Parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při vrácení nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí [COM(2005) 391 final] Komise uvádí, že i kdyby trvala potřeba dalšího sladění „vyhoštění z důvodů veřejného pořádku/veřejné bezpečnosti“, neměla by se harmonizace navrhopvat v souvislosti se směrnicí týkající se ukončení nelegálního pobytu / návratu, ale spíše v souvislosti se směrnicemi, které upravují podmínky vstupu a pobytu (a ukončení oprávněného pobytu[, resp. práva setrvat]. Pokud však byl ukončen legální pobyt státního příslušníka třetího státu z důvodu veřejného pořádku, tato osoba se stává pro účely směrnice o navrácení státním příslušníkem třetího státu pobývajícím na území členského státu nelegálně a ustanovení této směrnice se na tuto osobu použijí.
- 24 V případě záporné odpovědi na otázku 1a) vyvstává otázka 1b), zda zákaz vstupu nařízený pro „účely nesouvisející s migrací“ směrnicí 2008/115 nepodléhá ani tehdy, pokud je pobyt státního příslušníka třetí země – tak jako v tomto případě žalobce – neoprávněný i bez ohledu na rozhodnutí o vyhoštění, které bylo vůči němu vydáno a na které je vázán zákaz vstupu, a daný státní příslušník třetí země tak z povahy věci spadá do oblasti působnosti směrnice. Podstatou otázky 1c), položené předkládajícím soudem, je, zda je zákazem vstupu nesouvisejícím s migrací rovněž takový zákaz vstupu, který je spojen s vyhoštěním státního příslušníka třetí země odsouzeného pro závažné trestné činy, které je založeno na důvodech obecné prevence.

Ke druhé otázce

- 25 Druhá otázka vyvstává v případě, že zákaz vstupu nesouvisející s migrací spadá do oblasti působnosti směrnice 2008/115.
- 26 Podstatou otázky 2a) položené předkládajícím soudem je, zda má zrušení rozhodnutí o navrácení (v tomto případě zrušení pohružky provedení výkonu rozhodnutí o vyhoštění) za následek, že se zákaz vstupu ve smyslu čl. 3 bodu 6 směrnice nařízený zároveň s vydáním rozhodnutí o navrácení stane protiprávním. Podle názoru předkládajícího soudu není nutné, aby zrušení rozhodnutí o navrácení zbavilo zákaz vstupu, který je s ním spojený, jeho základu, a tedy z hlediska unijního práva z časové provázanosti nezbytně a vždy plyne i věcná souvislost.
- 27 Pokud bude otázka provázanosti v zásadě zodpovězena kladně, táže se dále předkládající soud v rámci otázky 2b), jak je tomu v případě, že správní rozhodnutí o vyhoštění podle § 53 AufenthG, které předchází rozhodnutí o navrácení, nabylo právní moci. Otázka 2b) tedy směřuje k případnému oddělení (nadále platného) rozhodnutí o navrácení a zákazu vstupu v případech, ve kterých: – je závěr o neoprávněném pobytu s konečnou platností potvrzen správním nebo soudním rozhodnutím, takže státní příslušník třetí země ho již nemůže napadnout opravnými prostředky, – podle vnitrostátního práva z této okolnosti plyne

povinnost státního příslušníka třetí země opustit území, která v zásadě vyžaduje rovněž opuštění území Unie, a – schází pouze správní rozhodnutí (podle vnitrostátního práva pohrůžka provedení výkonu rozhodnutí o vyhoštění) o tom, že se tato objektivně existující povinnost návratu nuceně vymůže i deportací.

PRACOVNÍ DOKUMENT