

Sprawa C – 546/19

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

16 lipca 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

9 maja 2019 r.

Strona skarżąca, wnosząca odwołanie i rewizję:

BZ

Dru ga strona postępowania w pierwszej instancji, odwoławczego i rewizyjnego:

Westerwaldkreis

Przedmiot postępowania głównego

Zakaz wjazdu wydany do celów nie związanych z migracją

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Stosowanie dyrektywy 2008/115 („dyrektywy powrotowej”) do zakazu wjazdu wydanego do celów nie związanych z migracją; Artykuł 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. a) Czy zakaz wjazdu wydany w stosunku do obywatela państwa trzeciego w celach „nie związanych z migracją” jest co najmniej wtedy objęty zakresem stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających

obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98), gdy państwo członkowskie nie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy?

b) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie 1.a): Czy taki zakaz wjazdu nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115/WE, nawet jeśli obywatel państwa trzeciego przebywa już nielegalnie [w danym państwie], niezależnie od wydanej przeciwko niemu decyzji o wydaleniu, z którą związany jest zakaz wjazdu, a zatem zasadniczo podlega przepisom tej dyrektywy?

c) Czy zakaz wjazdu wydany do celów „niezwiązanych z migracją” obejmuje zakaz wjazdu nałożony w związku z decyzją o wydaleniu wydaną ze względów bezpieczeństwa i porządku publicznego (w niniejszym przypadku: wyłącznie ze względu na ogólną prewencję w celu zwalczania terroryzmu)?

2. O ile odpowiedź na pytanie pierwsze jest taka, że przedmiotowy zakaz wjazdu wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2008/115/WE:

a) Czy uchylenie przez władze decyzji nakazującej powrót (w tym przypadku: uchylenie zagrożenia wykonaniem wydalenia) oznacza, że nałożony w tym samym czasie zakaz wjazdu w rozumieniu art. 3 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE staje się niezgodny z prawem?

b) Czy taki skutek prawny ma miejsce również wtedy, gdy urzędowa decyzja o wydaleniu jest (stał się) ostateczna przed wydaniem decyzji nakazującej powrót?

Przywołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98), art. 1, art. 2 ust. 2 lit. b, art. 3 pkt 4 („decyzja nakazująca powrót „) i pkt 6 („zakaz wjazdu „), art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 11 ust. 1

Przywołane przepisy krajowe

Ustawa o pobycie (AufenthG), § 11 (zakaz wjazdu i pobytu), § 50 (obowiązek wyjazdu), § 51 (ustanie legalności pobytu; utrzymanie ograniczeń), § 53 (wydalenie), § 54 (interes w wydaleniu), § 55 (interes w pozostaniu), § 58 (wykonanie wydalenia), § 59 (zagrożenie wykonaniem wydalenia), § 60a (czasowe zawieszenie wykonania wydalenia [tolerowanie])

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Skarżący, urodzony w Syrii w 1986 roku, jest narodowości palestyńskiej o niewyjaśnionej przynależności państwowej. Wraz z rodzicami wjechał on w 1990 r. do Republiki Federalnej Niemiec pod fałszywym nazwiskiem. Jego wniosek o uznanie za osobę mającą prawo do azylu nie został przyjęty. Od tego czasu jest on zobowiązany do opuszczenia Niemiec, ale przebywa w Niemczech na podstawie stale przedłużanego tolerowanego pobytu zgodnie z § 60a AufenthG.
- 2 Prawomocnym wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2013 r. Oberlandesgericht Koblenz (sąd okręgowy w Koblencku) skazał go na łączną karę pozbawienia wolności na okres trzech lat i czterech miesięcy za pozyskiwanie członków i zwolenników zagranicznej organizacji terrorystycznej w 39 przypadkach oraz za przedstawianie aktów przemocy w dwóch przypadkach, w jednym przypadku w powiązaniu ze zgodą na popełnienie przestępstwa. Zgodnie z ustaleniami Oberlandesgericht, w okresie od września 2007 r. do grudnia 2009 r. skarżący rozpowszechniał w Internecie filmy i teksty propagujące islamskie organizacje terrorystyczne. W marcu 2014 r. wykonanie pozostałej części łącznej kary pozbawienia wolności zostało zawieszona na okres próby wynoszący cztery lata.
- 3 Decyzją z dnia 24 lutego 2014 r. druga strona postępowania postanowiła o wydaleniu skarżącego z terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Stwierdziła ona, że wydalenie zawiera również zakaz ponownego wjazdu do Republiki Federalnej Niemiec. W marcu 2018 r. druga strona postępowania skróciła zakaz wjazdu i pobytu, wydany początkowo, w 2014 r. na okres sześciu lat, do lat czterech, licząc od ewentualnego wyjazdu i ograniczyła go, niezależnie od ewentualnego wyjazdu, najpóźniej do dnia 21 lipca 2023 r.
- 4 Rewizja skarżącego jest skierowana przeciwko wyrokowi Oberverwaltungsgericht (wyższego sądu administracyjnego) z dnia 5 kwietnia 2018 r., którym sąd ten oddalił odwołanie skarżącego.
- 5 Sąd odsyłający odrzucił rewizję skarżącego w zakresie, w jakim dotyczyła ona jego wydalenia. Przedmiotem postępowania rewizyjnego pozostaje obecnie decyzja o skróceniu zakazu wjazdu i pobytu związanego z wydaleniem do okresu czterech lat od ewentualnego wyjazdu i ograniczeniu go najpóźniej do dnia 21 lipca 2023 r., niezależnie od ewentualnego wyjazdu. Powyższe pytania pojawiają się w tym kontekście.
- 6 Zgodnie z prawem krajowym (§ 11 AufenthG) spełnione są wymogi zakazu wjazdu i pobytu. Zgodnie z § 11 ust. 1 AufenthG cudzoziemiec, który został wydany, nie może ponownie wjechać ani przebywać na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, ani nie może uzyskać prawa pobytu, nawet w przypadku, gdyby przysługiwało mu roszczenie na podstawie tej ustawy. Co do skarżącego została wydana ostateczna decyzja o wydaleniu. Wnoszone przez niego środki zaskarżenia przeciwko decyzji o wydaleniu okazały się ostatecznie bezskuteczne,

ponieważ sąd odsyłający odrzucił rewizję skarżącego od wydanych w poprzednich instancjach wyroków oddalających skargę.

- 7 Decyzja o wydaleniu była zgodna z prawem i dopuszczalna, chociaż skarżący nie może zostać deportowany do Syrii w dającej się przewidzieć przyszłości z powodu groźby naruszenia jego praw wynikających z art. 3 EKPC. Zgodnie z niemieckim prawem o pobycie wydalenie nie jest bezpośrednio związane z zakończeniem pobytu i nie zawsze prowadzi do takiego zakończenia. W stosunku do osób, których dalszy pobyt zagraża bezpieczeństwu publicznemu, może być także wydana decyzja o wydaleniu, nawet jeśli deportacja nie jest możliwa ze względu na okoliczności panujące w kraju przeznaczenia. Skutkuje to co najmniej wygaśnięciem prawa do pobytu cudzoziemca (§ 51 ust. 1 pkt 5 AufenthG) oraz, w niektórych przypadkach, zastosowaniem środków kontroli na podstawie przepisów prawnych dotyczących cudzoziemców. Ale również w stosunku do cudzoziemców, którzy – podobnie jak skarżący – nigdy nie posiadali prawa do pobytu i przebywają w Niemczech tylko ze względu na tolerowanie ich pobytu zgodnie z § 60a AufenthG, może zostać wydana zgodnie z prawem niemieckim decyzja o wydaleniu. W takim przypadku wydalenie oznacza, że cudzoziemiec nie może uzyskać prawa pobytu przed upływem terminu (§ 11 ust. 1 AufenthG).
- 8 Druga strona postępowania ograniczyła z urzędu zakaz wjazdu i pobytu zgodnie z § 11 ust. 2 zdanie pierwsze AufenthG. Druga strona postępowania, nie naruszając zakresu swobodnego uznania, ograniczyła ostatecznie zakaz wjazdu i pobytu powiązany z wyjazdem do okresu czterech lat.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 9 Należy wyjaśnić, czy (tymczasowy) zakaz wjazdu i pobytu, którego wydanie na mocy prawa krajowego jest możliwe nawet bez zagrożenia wykonaniem wydalenia i który jest związany z samym wydaleniem, jest zgodny z prawem Unii.
- 10 „Decyzja nakazująca powrót” w rozumieniu art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 oznacza zgodnie z krajowym porządkiem prawnym – jeżeli założyć zastosowanie tej dyrektywy do środków zmierzających do zakończenia pobytu ze względów bezpieczeństwa i porządku publicznego – nie tylko samo wydalenie (§ 53 i nast. AufenthG), które w każdym razie kończy legalność pobytu z mocy prawa (§ 50 ust. 1 i 2, § 51 ust. 1 pkt 5 AufenthG), lecz w pierwszej kolejności zagrożenie wykonaniem wydalenia (§ 59 ust. 1 zdanie pierwsze, AufenthG).
- 11 Zgodnie z art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 wyrażenie „decyzja nakazująca powrót” oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu. Zgodnie z art. 6 ust. 6 dyrektywy 2008/115 niniejsza dyrektywa nie wyklucza podejmowania przez państwa członkowskie decyzji o zakończeniu

legalnego pobytu wraz z decyzją nakazującą powrót lub decyzją o wykonaniu wydalenia lub zakazem wjazdu, w ramach jednej decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego, zgodnie z ich prawem krajowym, bez uszczerbku dla gwarancji proceduralnych przewidzianych w rozdziale III i w innych odpowiednich przepisach prawa wspólnotowego i krajowego.

- 12 Decyzja o wydaleniu na mocy prawa krajowego (przynajmniej w przypadku cudzoziemców przebywających legalnie) pociąga za sobą jedynie nielegalność pobytu. Jedynie w przypadku zagrożenia wykonaniem wydalenia należy zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115 wyznaczyć zasadniczo wymagany w decyzji nakazującej powrót i ustalany przez władze lub sąd termin dobrowolnego wyjazdu (§ 59 ust. 1 AufenthG). Jego bezskuteczny upływ jest warunkiem koniecznym do przymusowego wykonania obowiązku opuszczenia kraju poprzez wykonanie wydalenia (§ 58 AufenthG).
- 13 Sąd odsyłający wychodzi z założenia, że związane z migracją zakazy wjazdu i pobytu są bez ograniczeń objęte dyrektywą. Jednakże wyjaśnić należy, czy ma to również zastosowanie do „zakazów wjazdu nie związanych z migracją”.
- 14 W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości nie zostało do tej pory wyjaśnione, czy zakazy wjazdu nie związane z migracją rzeczywiście są zasadniczo albo pod pewnymi warunkami wykluczone z zakresu stosowania dyrektywy powrotowej.
- 15 W celu rozstrzygnięcia kwestii legalności przedmiotowej spornej decyzji, wydanej w następstwie wydalenia w rozumieniu § 51 ust. 1 pkt 5 w związku z § 53 i nast. AufenthG i w związku z tym stanowiącej w powyższym rozumieniu „zakaz wjazdu i pobytu nie związany z migracją” określony w § 11 ust. 1 AufenthG, istotne jest, czy zastosowanie do tej decyzji znajduje dyrektywa 2008/115. Jeżeli zostanie to potwierdzone, należy następnie wyjaśnić, czy nie związany z migracją zakaz wjazdu i pobytu pozostaje zgodny z dyrektywą 2008/115 nawet po oficjalnym uchyleniu towarzyszącej mu decyzji nakazującej powrót (tutaj: uchyleniu zagrożenia wykonaniem wydalenia zgodnie z § 59 ust. 1 zdanie 1 AufenthG).

W przedmiocie pytania pierwszego

- 16 W pytaniu pierwszym a) sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy „nie związane z migracją zakazy wjazdu” są również objęte zakresem stosowania dyrektywy 2008/115 w każdym przypadku, gdy państwo członkowskie – jak w niniejszej sprawie Republika Federalna Niemiec – nie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/115. Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zastosowania dyrektywy w świetle zalecenia Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiającego wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami (Dz.U. 2017 L 339, s. 83).

- 17 Zgodnie z art. 3 pkt 6 dyrektywy 2008/115 wyrażenie „zakaz wjazdu” oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, które zakazują na określony czas wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz którym towarzyszy decyzja nakazująca powrót. Jako „związany z migracją zakaz wjazdu” Komisja określa taki zakaz wjazdu, który jest związany z naruszeniem przepisów prawa migracyjnego obowiązujących w państwach członkowskich, tj. przepisów regulujących wjazd i pobyt obywatela państwa trzeciego w danym państwie członkowskim (zob. pkt 11 zalecenia 2017/2338). Jeżeli naruszenie danych przepisów prawa migracyjnego powoduje, że pobyt obywatela państwa trzeciego w danym państwie członkowskim jest lub staje się nielegalny, to do powrotu obywatela państwa trzeciego stosuje się zgodnie z art. 1 dyrektywy 2008/115 wspólne normy i procedury, obowiązujące w państwach członkowskich w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zgodnie z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka. Z drugiej strony termin „zakaz wjazdu wydany do celów nie związanych z migracją” w rozumieniu pkt 11 zalecenia 2017/2338 odnosi się do zakazu wjazdu, który nie jest związany z naruszeniem przepisów prawa migracyjnego obowiązujących w państwach członkowskich, ale jest wydawany do innych celów. Dotyczy to w szczególności zakazów wjazdu wydanych w wyniku popełnienia poważnych przestępstw przez obywateli państw trzecich oraz nałożonych za nie przez władze lub sądy sankcji, które to zakazy wjazdu służą ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie członkowskim.
- 18 Brzmienie zarówno art. 3 pkt 6, jak i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 nie przewiduje odpowiedniego ograniczenia zakresu stosowania tej dyrektywy.
- 19 Sąd odsyłający również i przy wykładni systemowej nie znajduje żadnych przesłanek wskazujących na takie ograniczenia zakresu zastosowania dyrektywy. Powołuje się on jednak na decyzję francuskiej Conseil d'État (rady stanu), zgodnie z którą dyrektywa powrotowa powinna mieć zastosowanie wyłącznie do takich decyzji państw członkowskich nakazujących powrót, które zostały podjęte z powodu nielegalnego pobytu obywatela państwa trzeciego. Tymczasem zdaniem sądu odsyłającego m.in. z art. 1, art. 2 ust. 2 lit. b) i art. 11 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy wynika, że dyrektywa nie wprowadza rozróżnienia między przyczynami nałożenia obowiązku powrotu na nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Wyżej wymienione przepisy sugerują raczej, że zakres dyrektywy jest zasadniczo kompleksowy, ale może zostać ograniczony.
- 20 Zgodnie z motywem 14 preambuły przepisy art. 3 ust. 6 i art. 11 dyrektywy 2008/115 służą temu, aby skutkom krajowych środków w zakresie powrotów nadać wymiar europejski poprzez wprowadzenie zakazu wjazdu wskutek którego zabroniony byłby wjazd i pobyt na terytorium wszystkich państw członkowskich. Ma to na celu zapobieganie nielegalnej imigracji i uniemożliwienie przebywającym nielegalnie obywatelom państw trzecich podważania środków kończących ich pobyt na podstawie rozbieżnych przepisów państw

członkowskich. Także i te cele uzasadniają zasadniczo szeroki zakres zastosowania.

- 21 W pkt 11 zalecenia 2017/2338 przypisuje się skutek zapobiegawczy zakazom wjazdu związanym z powrotami, o których mowa w dyrektywie 2008/115, oraz funkcję zwiększenia wiarygodności polityki powrotowej. Punkt ten przewiduje jednak również, że na takie zakazy wjazdu, które zostały wydane „do innych celów nie związanych z migracją”, nie mają wpływu przepisy dyrektywy powrotowej dotyczące zakazów wjazdu związanych z powrotami. W tym kontekście wyraźnie wymienia się zakazy wjazdu dla obywateli państw trzecich, którzy popełnili poważne przestępstwa lub co do których istnieją poważne przesłanki, by sądzić, że zamierzają oni takie przestępstwa popełnić. Zalecenie nr 11 2017/2338 odnosi się w tym względzie do art. 24 ust. 2 w związku z art. 24 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. L 381, s. 4).
- 22 Wykładnia historyczna dyrektywy 2008/115 nie wskazuje wyraźnie na założenie wyrażone w pkt 11 zalecenia 2017/2338, że przepisy dyrektywy powrotowej dotyczące zakazów wjazdu związanych z powrotami nie mają wpływu na zakazy wjazdu wydane do celów „nie związanych z migracją”.
- 23 W ust. 3 pkt 12 wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (KOM/2005/0391 wersja ostateczna) Komisja wskazuje, że nawet jeśli istnieją powody do większej harmonizacji w sprawach „wydalenia z przyczyn dotyczących porządku/bezpieczeństwa publicznego”, to przedmiotowa dyrektywa, która dotyczy zakończenia nielegalnego pobytu względnie powrotu, nie jest właściwym aktem prawnym dla tej harmonizacji. Powinna być ona raczej dokonana w dyrektywach regulujących warunki wjazdu i pobytu oraz odebranie prawa pobytu względnie pozostania. Jednakże po zakończeniu legalnego pobytu obywatela państwa trzeciego ze względów porządku publicznego, osoba ta staje się obywatelem państwa trzeciego przebywającym nielegalnie w państwie członkowskim w rozumieniu dyrektywy powrotowej i przepisy tej dyrektywy mają zastosowanie do tej osoby.
- 24 W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze lit. a), powstaje pytanie pierwsze lit. b), czy zakaz wjazdu nałożony w celach „nie związanych z migracją” nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115, nawet jeżeli obywatel państwa trzeciego – jak w niniejszej sprawie skarżący – przebywa już nielegalnie [w danym państwie], niezależnie od wydanej przeciwko niemu decyzji o wydaleniu, z którą związany jest zakaz wjazdu, a zatem zasadniczo podlega przepisom tej dyrektywy. W pytaniu pierwszym lit. c) sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy nie związany z migracją zakaz wjazdu to również taki zakaz wjazdu, który jest powiązany z wydaleniem w celach

prewencji ogólnej obywatela państwa trzeciego skazanego za poważne przestępstwa.

W przedmiocie pytania drugiego

- 25 Pytanie drugie pojawia się w sytuacji, gdy nie związany z migracją zakaz wjazdu wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2008/115.
- 26 W pytaniu drugim a) sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy uchylenie decyzji nakazującej powrót (w tym przypadku: uchylenie zagrożenia wykonaniem wydalenia) skutkuje tym, że zakaz wjazdu w rozumieniu art. 3 ust. 6 dyrektywy, który został nałożony w tym samym czasie, w którym wydano decyzję nakazującą powrót staje się niezgodny z prawem. Zdaniem sądu odsyłającego uchylenie decyzji nakazującej powrót nie musi prowadzić do pozbawienia podstawy prawnej towarzyszącego jej zakazu wjazdu, tj. zgodnie z prawem Unii z powiązania w czasie nie zawsze konieczne wynika materialny związek.
- 27 W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie dotyczące powiązania, sąd odsyłający zmierza dalej w pytaniu drugim lit. b) do ustalenia, jaka należy ocenić sytuację, w której urzędowa decyzja o wydaleniu nałożona przed wydaniem decyzji nakazującej powrót stała się ostateczna na podstawie § 53 AufenthG. Pytanie drugie b) wskazuje zatem na możliwość oddzielenia (dalej istniejącej) decyzji nakazującej powrót od zakazu wjazdu w przypadkach, w których: - na podstawie sądowej lub urzędowej decyzji nielegalny pobyt zostaje ostatecznie stwierdzony, a zatem nie może już być kwestionowany przez obywatela państwa trzeciego przy pomocy żadnego prawnego środka zaskarżenia, - według prawa krajowego z powyższego wynika zobowiązanie obywatela państwa trzeciego do wyjazdu, które zasadniczo wymaga też opuszczenia terytorium Unii oraz – brak jest jedynie urzędowej decyzji (na mocy prawa krajowego: zagrożenia wykonaniem wydalenia), aby skutecznie egzekwować to obiektywnie istniejące zobowiązanie do powrotu także w drodze przymusowego wykonania wydalenia.