

Vec C-673/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

11. september 2019

Vnútroštátny súd:

Raad van State

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

4. september 2019

Odvolatelia:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Odporcovia v odvolacom konaní:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Predmet konania vo veci samej

Konanie vo veci samej sa týka odvolaní proti trom rozsudkom Rechtbank Den Haag (Súd v Haagu, Holandsko), ktoré mali objasniť otázku, či traja cudzinci boli bez vydania predchádzajúceho rozhodnutia o návrate zaistení podľa článku 59 ods. 2 Vreemdelingenwet 2000 (zákon z roku 2000 o cudzincoch, ďalej len „Vw 2000“) zákonne, s cieľom zabezpečiť ich odchod do iných členských štátov Európskej únie, ktoré im poskytli medzinárodnú ochranu.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Uplatniteľnosť smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98), v rámci odchodu do iného členského štátu namiesto odsunu do tretieho štátu. Pokiaľ sa má uplatniť smernica: výklad podmienok uplatnenia vnútroštátnych predpisov podľa článku 4 ods. 3 smernice 2008/115. Článok 267 ZFEÚ.

Prejudiciálna otázka

Bráni smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, najmä jej články 3, 4, 6 a 15 tomu, aby cudzinec, ktorému bola poskytnutá medzinárodná ochrana v inom členskom štáte Únie, bol zaistený podľa vnútroštátnych predpisov s cieľom jeho odsunu do tohto iného členského štátu, pokiaľ bol v tejto súvislosti síce vyzvaný, aby odišiel na územie tohto členského štátu, no následne nebolo vydané žiadne rozhodnutie o návrate?

Uvedené predpisy práva Únie

Odôvodnenia 2 a 5, články 1 až 6 a článok 15 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území

Odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/2338 zo 16. novembra 2017, ktorým sa stanovuje spoločná „príručka o návrate“, ktorú majú používať príslušné orgány členských štátov pri vykonávaní úloh spojených s návratom (Ú. v. EÚ L 339, 2017, s. 83, ďalej len „príručka o návrate“)

Uvedené vnútroštátne predpisy

Články 59, 62a, 63 a 106 der Vreemdelingenwet 2000 (zákon z roku 2000 o cudzincoch)

Bod A3/2 Vreemdelingencirculaire 2000 (obežníka o cudzincoch z roku 2000)

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Cudzinci M, A a T, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, podali v Holandsku žiadosť o medzinárodnú ochranu. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (štátny tajomník pre bezpečnosť a spravodlivosť, Holandsko; ďalej len „Staatssecretaris“) rozhodnutiami z 28. februára 2018, 9. októbra 2018, resp. 13. júna 2018, zamietol tieto žiadosti ako neprípustné, lebo týmto cudzincom už bolo platne priznané postavenia utečenca v inom členskom štáte Únie. Staatssecretaris v rozhodnutiach vyzval dotknutých cudzincov v súlade s článkom 62a ods. 3 Vw 2000 (ktorým bol do holandského práva prebratý článok 6 ods. 2 smernice 2008/115), aby bezodkladne odišli na územie členského štátu, ktorý im poskytol medzinárodnú ochranu, a okrem toho ich upozornil, že im hrozí odsun, pokiaľ túto výzvu neuposlúchnu. Cudzinci výzvu neuposlúchli. Staatssecretaris ich následne 28. septembra 2018, 22. novembra 2018, resp. 25. októbra 2018, zaistil podľa článku 59 ods. 2 Vw 2000, aby zabezpečil ich odchod do dotknutých členských štátov.
- 2 Cudzinci podali žaloby na Rechtbank Den Haag (Súd v Haagu). V žalobách okrem iného uviedli, že zaistenie bolo nezákonné, lebo chýbalo rozhodnutie o návrate.
- 3 Rechtbank Den Haag (Súd v Haagu) vo veciach M a A konštatoval, že Staatssecretaris ich podľa článku 59 ods. 2 Vw 2000 aj napriek chýbajúcemu predchádzajúcemu rozhodnutiu o návrate zaistil zákonne. Rozhodnutie o návrate nie je podľa jeho názoru potrebné na účely zaistenia podľa článku 59 ods. 2 Vw 2000. Rechtbank (súd, Holandsko) preto žaloby zamietol ako nedôvodné.
- 4 Naopak, Rechtbank (súd) vo veci T okrem iného konštatoval, že nie je jasné, či článok 59 Vw 2000 možno uplatniť ako právny základ zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín s cieľom zabezpečenia ich odchodu do iného členského štátu. Možné to je len vtedy, ak pojem návrat má v článku 59 ods. 2 Vw 2000 iný význam ako v ostatných odsekoch článku 59 Vw 2000. Neukázalo sa, že by to tak zákonodarca zamýšľal po prebratí smernice 2008/115 do článku 59 Vw 2000, takže pojem návrat vo Vw 2000 sa má v súlade s vymedzením pojmu v smernici 2008/115 vykladať reštriktívne. Okrem toho, Staatssecretaris niektoré podklady nepodal na Rechtbank (súd) včas a kompletne. Zaistenie cudzinca T je preto od okamihu jeho nariadenia nezákonné.

Základné tvrdenia účastníkov konania

- 5 M a A v odvolacom konaní pred Raad van State (Štátna rada, Holandsko) zastávajú názor, že Rechtbank (súd) nesprávne rozhodol, že rozhodnutie o návrate nie je potrebné. Staatssecretaris bol podľa článku 62a ods. 3 Vw 2000 povinný vydať rozhodnutie o návrate, lebo M a A neuposlúchli výzvu na odchod na územie dotknutého členského štátu. Neexistencia rozhodnutia o návrate má za následok nezákonnosť zaistenia.
- 6 Staatssecretaris zastáva názor, že článok 59 ods. 2 Vw 2000 bol platný už pred prebratím smernice 2008/115 a toto ustanovenie predstavuje vnútroštátne splnomocnenie na zaistenie. Tam, kde zákon nie je výlučne prebratím smernice 2008/115 alebo kde stanovuje právnu úpravu pre prípady, na ktoré sa táto smernica neuplatňuje, pojem návrat sa má vykladať v zmysle bežného jazyka. Nie je dôvod na reštriktívny výklad článku 59 ods. 2 Vw 2000, podľa ktorého sa má pojem návrat chápať v zmysle príslušnej definície v smernici 2008/115. Podľa tohto ustanovenia teda možno štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území Holandska, zaistiť na účely zabezpečenia ich odchodu do členského štátu, v ktorom majú platne priznané postavenie utečenca alebo doplnkovú ochranu.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 7 Článok 59 Vw 2000 obsahuje rôzne základy splnomocnenia na zaistenie. Článkom 59 ods. 1 Vw 2000 bol prebratý článok 15 smernice 2008/115. Táto právna úprava preto predstavuje právny základ zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate v zmysle smernice 2008/115, s cieľom pripraviť návrat a/alebo vykonať proces odsunu. Rozhodnutie o návrate je súčasťou tohto konania o návrate, takže na zaistenie podľa tohto ustanovenia sa vyžaduje rozhodnutie o návrate. Článok 59 ods. 2 Vw 2000 obsahuje ďalší právny základ zaistenia, ktorý sa nezakladá na smernici 2008/115. Podľa tohto odseku je zaistenie nevyhnutné na zachovanie verejného poriadku, ak sú dokumenty, ktoré sú pre návrat potrebné, k dispozícii alebo v krátkom čase budú k dispozícii.
- 8 Staatssecretaris na pojednávaní vysvetlil, že článok 59 ods. 2 Vw 2000 v súčasnosti uplatňuje ako právny základ iba v prípade zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú v Holandsku a ktorým iný členský štát poskytol medzinárodnú ochranu, s cieľom zabezpečiť ich odchod do tohto členského štátu. Okrem toho, zaistenie nariadi len vtedy, ak cudzinec neuposlúchne výzvu na bezodkladný odchod do dotknutého členského štátu. Napriek tomu, že podľa článku 62a ods. 3 Vw 2000 musí byť vydané rozhodnutie o návrate, ak sa neuposlúchne výzva na odchod, v praxi sa tak nedeje v prípade cudzincov, ktorým bola poskytnutá medzinárodná ochrana. Zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia v týchto prípadoch bráni rozhodnutiu o návrate.
- 9 Smernica 2008/115 ponecháva priestor pre vnútroštátne predpisy v prípade takých skutkových stavov, na ktoré sa smernica nevzťahuje. Jej cieľom totiž nie je

zosúladiť vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa pobytu cudzincov v celom rozsahu, ale vzťahuje sa iba na prijatie rozhodnutí o návrate a výkon týchto rozhodnutí (pozri rozsudok zo 6. decembra 2011, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, body 28 a 29). Raad van State (Štátna rada) preto nevidí dôvod na to, aby sa výklad pojmu návrat v článku 59 ods. 2 Vw 2000 obmedzil na dotknutú definíciu v smernici 2008/115.

- 10 V záujme posúdenia, či Staatssecretaris zaistil cudzinca zákonne aj napriek chýbajúcemu rozhodnutiu o návrate, treba preskúmať, či sa má uplatniť smernica 2008/115 a ak áno, či členské štáty v rámci tejto smernice majú možnosť zaistiť cudzincov na účely ich odchodu do iného členského štátu.

Rozsah pôsobnosti smernice 2008/115

- 11 Podľa článku 1 a článku 2 ods. 1 smernice 2008/115 táto smernica sa vzťahuje na návrat štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu. Keďže v prejednávanom prípade ide o odchod do iného členského štátu a nie o odsun do tretej krajiny, vzniká otázka, do akej miery sa majú normy a postupy podľa smernice 2008/115 uplatniť na tento skutkový stav. Podľa odôvodnenia 5 tejto smernice touto smernicou by sa mal zaviesť súbor pravidiel, ktoré sú uplatniteľné na všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nespĺňajú alebo prestali spĺňať podmienky vstupu alebo pobytu v členskom štáte. Okrem toho, odsun do iného členského štátu nespadá pod pojem návrat v zmysle článku 3 bodu 3 smernice 2008/115. Splnomocnenie na zaistenie podľa článku 15 tejto smernice už len z tohto dôvodu nemožno uplatniť v týchto prípadoch. Možno konštatovať, že ak sa odôvodnenie 5 chápe v spojení s článkom 3 bodom 1 a článkom 1 smernice 2008/115, potom smernica nestanovuje žiadne normy a postupy, ktoré musí Holandsko v tejto situácii rešpektovať pri návrate cudzincov do členského štátu, ktorý im poskytol medzinárodnú ochranu. V tomto prípade sa na zaistenie týchto cudzincov vzťahuje výlučne vnútroštátne právo.
- 12 Proti tomu možno namietat, že článok 6 ods. 2 smernice 2008/115 výslovne upravuje, že členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate, ak štátny príslušník tretej krajiny zdržiavajúci sa neoprávnene neuposlúchne výzvu na bezodkladný odchod do členského štátu, ktorý mu udelil platné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie udeľujúce právo na pobyt. Táto právna úprava zjavne vychádzala z presvedčenia, že štátny príslušník tretej krajiny túto výzvu spravidla poslúchne, lebo inak mu hrozí odsun do jeho krajiny pôvodu.
- 13 Túto právnu úpravu však nemožno automaticky uplatniť na tých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým iný členský štát priznal postavenia utečenca alebo doplnkovú ochranu. Odsun do krajiny pôvodu v tomto prípade nie je možný z dôvodu zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, ktorú treba dodržiavať okrem iného podľa článkov 1 a 5 smernice 2008/115 pri preberaní tejto smernice.
- 14 V prejednávaných veciach teda postavenie utečenca priznané cudzincom vylučuje návrat do ich krajiny pôvodu. Nevzniká ani otázka návratu do krajiny tranzitu.

Cudzinci neoznámili ani to, že by chceli dobrovoľne vycestovať do inej tretej krajiny. Za týchto okolností preto v prejednávanom prípade ani nie je možné vydať také rozhodnutie o návrate, ktorým sa ukladá alebo konštatuje povinnosť návratu s cieľom návratu do krajiny pôvodu. Otázka znie, či smernica 2008/115 umožňuje členským štátom, aby v takýchto prípadoch nevydali rozhodnutie o návrate a cudzincov zaistili bez takéhoto rozhodnutia, s cieľom zabezpečiť ich odchod do členského štátu, ktorý im priznal postavenie utečenca.

Priaznivejšie ustanovenia

- 15 Podľa oddielov 5.3 a 5.4 príručky o návrate platí všeobecná právna úprava článku 6 ods. 2 smernice 2008/115, ak štátny príslušník tretej krajiny odmietne dobrovoľne sa vrátiť do členského štátu, ktorý mu poskytol medzinárodnú ochranu. Ak návrat alebo odsun do tretej krajiny nie je možný a odsun štátneho príslušníka tretej krajiny do iného členského štátu treba považovať za priaznivejšie opatrenie, potom túto osobu možno odsunúť do členského štátu, v ktorej sa môže oprávnenne zdržiavať. Členský štát, ktorý povolenie na pobyt udelil, musí v tejto situácii súhlasiť s návratom štátneho príslušníka tretej krajiny. Okrem toho je postup tohto odsunu upravený vnútroštátnym právom.
- 16 Podľa oddielu 2.3 príručky o návrate treba pojem „priaznivejšie“ v zmysle článku 4 ods. 3 smernice 2008/115 chápať ako priaznivejšie pre cudzinca a nie priaznivejšie pre členský štát. V prejednávaných veciach to vedie k problémom, pretože cudzinci neuposlúchli výzvy na odchod do členského štátu, ktorý im poskytol medzinárodnú ochranu. Očividne sa radšej zdržiavajú neoprávnené v Holandsku ako oprávnené v dotknutom členskom štáte. Raad van State (Štátna rada) si kladie otázku, aké okolnosti treba zohľadniť pri zvažovaní toho, či ide o priaznivejšie ustanovenie. V tejto súvislosti je zjavné, že odsun do krajiny pôvodu nemožno zohľadniť pri zvažovaní, pretože takéto opatrenie nie je zlučiteľné so zásadou zákazu vyhostenia alebo vrátenia.
- 17 Popri podmienke, aby prípadné vnútroštátne ustanovenia boli priaznivejšie, článok 4 ods. 3 smernice 2008/115 vyžaduje aj to, aby boli v súlade so smernicou. Vzniká otázka, či vnútroštátny predpis, ktorý umožňuje zaistenie s cieľom zabezpečenia odchodu do iného členského štátu, je v súlade so smernicou 2008/115. Ani smernica, ani príručka o návrate na to nedávajú odpoveď.
- 18 Ak zaistenie na účely odchodu do iného členského štátu nemožno považovať za priaznivejšie alebo nie je v súlade so smernicou 2008/115, a teda smernica bráni zaisteniu, potom by bolo výrazne ťažšie prinútiť štátnych príslušníkov zdržiavajúcich sa neoprávnené, ktorým iným členský štát poskytol medzinárodnú ochranu, aby odišli do tohto členského štátu. V tom prípade by ostala iba možnosť viackrát vyzvať tohto cudzinca na odchod do iného členského štátu. Tým by sa znemožnila účinná politika odsunu (cieľ smernice 2008/115 podľa jej odôvodnenia 2) v Európskej únii voči týmto cudzincom.

- 19 Podľa názoru Raad van State (Štátna rada) existujú dva možné závery. Buď sa má smernica 2008/115 vykladať v tom zmysle, že odchod štátnych príslušníkov tretích krajín do iných členských štátov, ktoré im poskytnú medzinárodnú ochranu, nespadá do pôsobnosti tejto smernice. V tom prípade platí výlučne vnútroštátne právo. Alebo sa smernica 2008/115 má uplatniť na tento skutkový stav. V tom prípade tiež možno uplatniť vnútroštátne právo, avšak len vtedy, ak je pre dotknutého cudzinca priaznivejšie a je v súlade so smernicou 2008/115.

PRACOVNÝ DOKUMENT