

**Zadeva C-546/19**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

16. julij 2019

**Predložitveno sodišče:**

Bundesverwaltungsgericht (Nemčija)

**Datum predložitvene odločbe:**

9. maj 2019

**Tožeča stranka, pritožnica in vložnica revizije:**

BZ

**Tožena stranka, nasprotna stranka v postopku s pritožbo in nasprotna  
stranka v postopku z revizijo:**

Westerwaldkreis

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Prepoved vstopa, izdana za namene, ki niso povezani z migracijami

**Predmet in pravna podlaga predloga**

Upoštevnost Direktive 2008/115 („Direktiva o vračanju“) za prepoved vstopa, izdano za namene, ki niso povezani z migracijami; člen 267 PDEU

**Vprašanja za predhodno odločanje**

1. (a) Ali je s področjem uporabe Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98) vsekakor zajeta prepoved vstopa, ki se državljanu tretje države izda za namene, „ki niso povezani z migracijami“, če država članica ni uporabila možnosti iz člena 2(2)(b) te direktive?

(b) Če je odgovor na prvo vprašanje, točka (a), nikalen: ali taka prepoved vstopa ne spada na področje uporabe Direktive 2008/115/ES niti, če državljan tretje države nezakonito prebiva v državi članici že ne glede na odredbo o izgonu, ki mu je bila izdana, na katero se navezuje prepoved vstopa, in se Direktiva zato zanj načeloma že uporablja?

(c) Ali k prepovedim vstopa, izdanim za namene, „ki niso povezani z migracijami“, spada prepoved vstopa, ki se izda v povezavi z izgonom, odrejenim zaradi javne varnosti in reda (v tem primeru: izključno zaradi splošne prevencije s ciljem boja proti terorizmu)?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje, da obravnavana prepoved vstopa spada na področje uporabe Direktive 2008/115/ES:

(a) Ali zaradi odprave odločbe o vrnitvi (v tem primeru: grožnje odstranitve), ki jo opravi upravni organ, prepoved vstopa v smislu člena 3, točka 6, Direktive 2008/115/ES, ki je bila izdana hkrati z odločbo o vrnitvi, postane nezakonita?

(b) Ali ta pravna posledica nastopi tudi, če je upravna odredba o izgonu, ki je bila izdana pred odločbo o vrnitvi, (postala) pravnomočna?

### **Navedene določbe prava Unije**

Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98), člen 1, člen 2(2)(b), člen 3, točki 4 („odločba o vrnitvi“) in 6 („prepoved vstopa“), člen 7(1), člen 8(1), člen 11(1)

### **Navedene nacionalne določbe**

Aufenthaltsgesetz (zakon o prebivanju, delu in integraciji tujcev na zveznem ozemlju, AufenthG), členi 11 (Prepoved vstopa in prebivanja), 50 (Obveznost odhoda), 51 (Prenehanje zakonitosti prebivanja; ohranitev omejitev), 53 (Izgon), 54 (Interes za izgon tujca), 55 (Interes, da tujec ostane na ozemlju države), 58 (Odstranitev), 59 (Grožnja odstranitve), 60a (Začasna odložitev odstranitve (dovolitev zadrževanja))

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Tožeča stranka, ki se je rodila v Siriji leta 1986, je palestinske narodnosti, njeno državljanstvo pa ni razjasnjeno. Skupaj s starši je leta 1990 pod lažno identiteto vstopila na ozemlje Zvezne republike Nemčije. Njena prošnja, da se ji prizna status prosilke za azil, ni bila uspešna. Od takrat zanjo velja obveznost zapustitve ozemlja, vendar na podlagi dovolitve zadrževanja v skladu s členom 60a AufenthG, ki se stalno podaljšuje, prebiva v Nemčiji.

- 2 Oberlandesgericht Koblenz (višje deželno sodišče v Koblenzu, Nemčija) jo je s pravnomočno sodbo z dne 17. aprila 2013 zaradi novačenja članov ali podpornikov tuje teroristične združbe v 39 primerih in zaradi prikazovanja nasilja v dveh primerih, v enem primeru v steku z odobravanjem kaznivih dejanj, obsodilo na skupno kazen odvzema prostosti treh let in štirih mesecev. Ugotovilo je, da je tožeča stranka v obdobju od septembra 2007 do decembra 2009 na spletu razširjala video in besedilna sporočila islamističnih terorističnih organizacij. Marca 2014 je bila izvršitev preostale skupne kazni odvzema prostosti pogojno odložena, pri čemer je bila določena preizkusna doba štirih let.
- 3 Tožena stranka je z odločbo z dne 24. februarja 2014 izgnala tožečo stranko z zveznega ozemlja. Ugotovila je, da izgon vsebuje tudi prepoved ponovnega vstopa v Zvezno republiko Nemčijo. Tožena stranka je marca 2018 prepoved vstopa in prebivanja, ki jo je leta 2014 prvotno določila za dobo šestih let, skrajšala na dobo štirih let od morebitnega odhoda in jo ne glede na morebitni odhod določila najdlje do 21. julija 2023.
- 4 Tožeča stranka je vložila revizijo zoper sodbo Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče, Nemčija) z dne 5. aprila 2018, s katero je to zavrnilo njeno pritožbo.
- 5 Predložitveno sodišče je zavrnilo revizijo tožeče stranke v delu, ki se nanaša na njen izgon. Predmet revizijskega postopka je zdaj še odločitev, da se prepoved vstopa in prebivanja, ki je bila izdana hkrati z odredbo o izgonu, skrajša na dobo štirih let od morebitnega odhoda in se jo ne glede na morebitni odhod določi najdlje do 21. julija 2023. V tem okviru se postavljata zgoraj navedeni vprašanji.
- 6 Na podlagi nacionalnega prava (člen 11 AufenthG) so pogoji za prepoved vstopa in prebivanja izpolnjeni. V skladu s členom 11(1) AufenthG se tujcu, ki je bil izgnan, prepove ponovni vstop na zvezno ozemlje in prebivanje na njem, in se mu kljub izpolnjevanju pogojev za pravico iz tega zakona ne izda dovoljenja za prebivanje. Tožeča stranka je bila pravnomočno izgnana. S pravnimi sredstvi zoper izgon dokončno ni uspela, saj je predložitveno sodišče njeno revizijo zoper sodbi nižjih sodišč o zavrnitvi tožbe zavrnilo.
- 7 Izgon je bil zakonit in dopusten, čeprav tožeča stranka zaradi nevarnosti kršitve njenih pravic iz člena 3 EKČP v doglednem času ne more biti odstranjena v Sirijo. Na podlagi nemške zakonodaje o prebivanju tujcev na zveznem ozemlju izgon ni neposredno povezan s prostovoljno vrnitvijo ali odstranitvijo in tudi ne privede vedno do tega. Osebe, ki s svojim nadaljnjim prebivanjem ogrožajo javno varnost, je mogoče namreč izgnati tudi, če odstranitev zaradi razmer v ciljni državi ni mogoča. Zaradi tega potem vsaj ugasne dovoljenje tujca za prebivanje (člen 51(1), točka 5, AufenthG) in se lahko v nekaterih primerih sprejmejo nadzorni ukrepi na podlagi zakonodaje o tujcih. Vendar je mogoče na podlagi nemškega prava izgnati tudi tujce, ki kot tožeča stranka nikoli niso imeli dovoljenja za prebivanje in v Nemčiji prebivajo samo na podlagi dovolitve zadrževanja v skladu s členom 60a

AufenthG. V tem primeru se tujcu zaradi izгона do izteka njegove veljavnosti ne sme izdati dovoljenja za prebivanje (člen 11(1) AufenthG).

- 8 Tožena stranka je v skladu s členom 11(2), prvi stavek, AufenthG določila trajanje prepovedi vstopa in prebivanja po uradni dolžnosti. Trajanje prepovedi vstopa in prebivanja, ki se navezuje na zapustitev države, je brez napak pri presoji nazadnje določila na štiri leta.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga**

- 9 Pojasniti je treba, ali je (časovno omejena) prepoved vstopa in prebivanja, ki je na podlagi nacionalnega prava mogoča tudi brez grožnje odstranitve in ki se navezuje na izgon, skladna s pravom Unije.
- 10 „Odločba o vrnitvi“ v smislu člena 3, točka 4, Direktive 2008/115 – če se izhaja iz upoštevnosti te direktive za ukrepe za prostovoljno vrnitev ali odstranitev zaradi javne varnosti in reda – na podlagi razumevanja nacionalnega prava ni samo izgon (člen 53 in naslednji AufenthG), zaradi katerega vsekakor po zakonu (člen 50(1) in (2), člen 51(1), točka 5, AufenthG) preneha zakonitost prebivanja, ampak najprej grožnja odstranitve (člen 59(1), prvi stavek, AufenthG).
- 11 Člen 3, točka 4, Direktive 2008/115 pojem „odločba o vrnitvi“ opredeljuje kot upravno ali sodno odločbo ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve. V skladu s členom 6(6) Direktive 2008/115 ta direktiva državam članicam ne preprečuje sprejetja odločitve o prenehanju zakonitega prebivanja skupaj z odločbo o vrnitvi in/ali odločbo o odstranitvi in/ali prepovedjo vstopa v enotni upravni ali sodni odločbi ali aktu, kakor je predvideno v njihovi nacionalni zakonodaji, brez poseganja v postopkovne varovalne ukrepe iz poglavja III in iz drugih ustreznih določb zakonodaje Unije in nacionalne zakonodaje.
- 12 Odločba o izgonu na podlagi nacionalnega prava (vsekakor pri tujcih, ki prebivajo zakonito) povzroči zgolj nezakonitost prebivanja. Šele pri grožnji odstranitve je treba z upravno ali sodno odločbo določiti rok za prostovoljno zapustitev države (člen 59(1) AufenthG), ki je na podlagi člena 7(1) Direktive 2008/115 načeloma potreben pri odločbi o vrnitvi in katerega neupoštevanje je pogoj za prisilno izvršitev obveznosti odhoda z odstranitvijo (člen 58 AufenthG).
- 13 Predložitveno sodišče izhaja iz tega, da Direktiva brez omejitev zajema prepovedi vstopa in prebivanja, povezane z migracijami. Pojasniti pa je treba, ali to velja tudi za „prepovedi vstopa, ki niso povezane z migracijami“.
- 14 V sodni praksi Sodišča doslej ni bilo pojasnjeno, ali prepovedi vstopa, ki niso povezane z migracijami, dejansko načeloma ali pod določenimi pogoji ne spadajo na področje uporabe Direktive o vračanju.

- 15 Za odločitev o zakonitosti zgoraj navedene „prepovedi vstopa in prebivanja, ki ni povezana z migracijami“ iz člena 11(1) AufenthG, ki je predmet tega spora in ki se navezuje na izgon v smislu člena 51(1), točka 5, v povezavi s členom 53 in naslednjimi AufenthG, je pomembno, ali spada na področje uporabe Direktive 2008/115. Če je odgovor pritrdilen, je treba nadalje pojasniti, ali je prepoved vstopa in prebivanja, ki ni povezana z migracijami, tudi po odpravi odločbe o vrnitvi, ki je bila izdana hkrati z njo, s strani upravnega organa (v tem primeru: grožnje odstranitve na podlagi člena 59(1), prvi stavek, AufenthG) združljiva z Direktivo 2008/115.

### Prvo vprašanje

- 16 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točka (a), sprašuje, ali so s področjem uporabe Direktive 2008/115 vsekakor zajete tudi „prepovedi vstopa, ki niso povezane z migracijami“, če država članica – kot v obravnavanem položaju Zvezna republika Nemčija – ni uporabila možnosti iz člena 2(2)(b) Direktive 2008/115. Predložitveno sodišče je v dvomih glede upoštevnosti Direktive zaradi Priporočila Komisije (EU) 2017/2338 z dne 16. novembra 2017 o skupnem „Priročniku o vračanju“, ki ga uporabljajo pristojni organi držav članic pri izvajanju nalog v zvezi z vračanjem (UL 2017, L 339, str. 83).
- 17 Člen 3, točka 6, Direktive 2008/115 pojem „prepoved vstopa“ opredeljuje kot upravno ali sodno odločbo ali akt, ki prepoveduje vstop in prebivanje na ozemlju držav članic za določeno obdobje, skupaj z odločbo o vrnitvi. Komisija pojem „prepoved vstopa, povezana z migracijami“ opredeljuje kot prepoved vstopa, ki se navezuje na neupoštevanje pravil o migracijah v državah članicah, to je pravil o vstopu in prebivanju državljana tretje države v zadevni državi članici (glej točko 11 Priporočila 2017/2338). Če je ali postane prebivanje državljana tretje države v zadevni državi članici zaradi neupoštevanja zadevnih pravil o migracijah nezakonito, je treba za njegovo vračanje v skladu s členom 1 Direktive 2008/115 uporabiti skupne standarde in postopke, ki se uporabljajo v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, v skladu s temeljnimi pravicami kot splošnimi načeli prava Skupnosti in mednarodnega prava, vključno z obveznostmi, ki se nanašajo na zaščito beguncev in spoštovanje človekovih pravic. Pojem „prepoved vstopa, ki ni povezana z migracijami“ v smislu točke 11 Priporočila 2017/2338 pa je opredeljen kot prepoved vstopa, ki se ne navezuje na neupoštevanje pravil o migracijah v državah članicah, ampak se izda za druge namene. Sem spadajo zlasti take prepovedi vstopa, ki se izdajo zaradi hudih kaznivih dejanj državljanov tretjih držav in kazni, ki se v zvezi s tem izrečejo z upravno ali sodno odločbo, in so namenjene varovanju javne varnosti in reda v zadevni državi članici.
- 18 Besedilo členov 3, točka 6, in 11(1) Direktive 2008/115 ne določa ustrezne omejitve področja uporabe Direktive.



- 19 Predložitveno sodišče tudi z vidika njene sistematike ne more najti naveznih točk za tako omejitev področja uporabe Direktive. Opozarja pa na odločbo francoskega Conseil d'État, v skladu s katero naj bi se Direktiva o vračanju uporabljala samo za take odločbe držav članic o vrnitvi, ki se izdajo zaradi nezakonitega prebivanja državljana tretje države. Vendar predložitveno sodišče meni, da je mogoče med drugim iz členov 1, 2(2)(b) in 11(2), drugi stavek, Direktive razbrati, da se na podlagi Direktive ne razlikuje med razlogi, zaradi katerih se nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav naloži obveznost vrnitve. Nasprotno, navedene določbe kažejo, da je področje uporabe Direktive načeloma obsežno, vendar ga je mogoče omejiti.
- 20 V skladu z uvodno izjavo 14 je namen členov 3, točka 6, in 11 Direktive 2008/115 dati evropsko razsežnost učinkom nacionalnih ukrepov vračanja na podlagi uveljavljanja prepovedi vstopa, ki prepoveduje vstop v vse države članice in prebivanje na njihovem ozemlju. Cilj je preprečiti nezakonito priseljevanje in to, da bi lahko nezakonito prebivajoči državljani tretjih držav zaradi razhajajočih se ureditev držav članic obšli ukrepe za prostovoljno vrnitev ali odstranitev. Tudi na podlagi teh ciljev je načeloma mogoče sklepati o širokem področju uporabe Direktive.
- 21 V skladu s točko 11 Priporočila 2017/2338 imajo prepovedi vstopa, ki so povezane z vrnitvijo in predvidene v Direktivi 2008/115, preventivne učinke in funkcijo spodbujanja verodostojnosti politike na področju vračanja. Vendar ta določba tudi določa, da pravila o prepovedih vstopa, povezanih z vrnitvijo, v skladu z Direktivo o vračanju ne posegajo v prepovedi vstopa, izdane za „namene, ki niso povezani z migracijami“. V tem okviru so izrecno navedene prepovedi vstopa za državljane tretjih držav, ki so storili huda kazniva dejanja ali zoper katere obstajajo konkretni dokazi, da načrtujejo taka dejanja. Točka 11 Priporočila 2017/2338 v zvezi s tem vsebuje sklicevanje na člen 24(2) v povezavi z odstavkom 1 Uredbe (ES) št. 1987/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (UL 2006, L 381, str. 4).
- 22 Iz razlage Direktive 2008/115 na podlagi zgodovine njenega nastanka ni mogoče razbrati jasnih dokazov za domnevo iz točke 11 Priporočila 2017/2338, da pravila o prepovedih vstopa, povezanih z vrnitvijo, v skladu z Direktivo o vračanju ne posegajo v prepovedi vstopa, izdane za namene, „ki niso povezani z migracijami“.
- 23 Komisija v poglavju 3, točka 12, Predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU (COM(2005) 0391 final) navaja, da tudi če bi obstajali razlogi za nadaljnjo harmonizacijo vprašanja „izgona zaradi javnega reda/varnosti“, take harmonizacije ne bi bilo treba predlagati v okviru direktive, ki obravnava prenehanje nezakonitega prebivanja/vračanje, ampak bolj v okviru direktiv, ki urejajo pogoje vstopa in prebivanja – ter prenehanja – zakonitega prebivališča/prebivanja. Če pa naj bi zakonito prebivanje državljana tretje države prenehalo zaradi javnega reda, naj bi

postala ta oseba za namene Direktive o vračanju državljan tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice in za katerega se bodo uporabljale določbe te direktive.

- 24 Če je odgovor na prvo vprašanje, točka (a), nikalen, se postavlja prvo vprašanje, točka (b), ali prepoved vstopa, izdana za „namene, ki niso povezani z migracijami“, ne spada na področje uporabe Direktive 2008/115 niti, če državljan tretje države – kot v obravnavanem primeru tožeča stranka – nezakonito prebiva v državi članici že ne glede na odredbo o izgonu, ki mu je bila izdana, na katero se navezuje prepoved vstopa, in se Direktiva zato zanj uporablja že sama po sebi. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točka (c), sprašuje, ali je prepoved vstopa, ki ni povezana z migracijami, tudi taka prepoved vstopa, ki je povezana z izgonom državljan tretje države, obsojenega zaradi hudih kaznivih dejanj, iz razlogov splošne prevencije.

### **Drugo vprašanje**

- 25 Drugo vprašanje je postavljeno za primer, da prepoved vstopa, ki ni povezana z migracijami, spada na področje uporabe Direktive 2008/115.
- 26 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, točka (a), sprašuje, ali zaradi odprave odločbe o vrnitvi (v obravnavanem primeru: odprave grožnje odstranitve) prepoved vstopa v smislu člena 3, točka 6, Direktive, ki je bila izdana hkrati z odločbo o vrnitvi, postane nezakonita. Predložitveno sodišče meni, da ni nujno, da z odpravo odločbe o vrnitvi preneha podlaga za prepoved vstopa, ki je bila izdana hkrati z njo, torej, da iz časovne povezave na podlagi prava Unije nujno in vedno sledi tudi vsebinska povezava.
- 27 Predložitveno sodišče, če je odgovor na vprašanje o povezavi načeloma pritrdilen, z drugim vprašanjem, točka (b), nadalje sprašuje, kako je v primeru, da je upravna odredba o izgonu, ki je bila izdana pred odločbo o vrnitvi, na podlagi člena 53 AufenthG postala pravnomočna. Tako se z drugim vprašanjem, točka (b), sprašuje, ali je mogoče ločiti (veljavno) odločbo o vrnitvi od prepovedi vstopa v primerih, v katerih: - je z upravno ali sodno odločbo dokončno ugotovljeno nezakonito prebivanje, torej državljan tretje države tega ne more več izpodbijati s pravnimi sredstvi, - na podlagi nacionalnega prava iz tega sledi obveznost zapustitve države državljan tretje države, ki načeloma pomeni tudi odhod z ozemlja Unije, in - za to, da bi se ta objektivna obveznost vrnitve prisilno izvršila tudi z odstranitvijo, manjka zgolj upravna odločba (na podlagi nacionalnega prava: grožnja odstranitve).