

Věc C-673/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

11. září 2019

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

4. září 2019

Navrhovatelé v odvolacím řízení:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Odpůrci v odvolacím řízení:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Předmět původního řízení

Původní řízení se týká odvolání proti třem rozsudkům Rechtbank Den Haag (Krajský soud v Haagu, Nizozemsko) k vyjasnění otázky, zda tři cizinci byli bez vydání předchozího rozhodnutí o navrácení právoplatně zajištění podle čl. 59 odst. 2 Vreemdelingenwet 2000 (cizinecký zákon 2000, dále jen Vw 2000), aby bylo zaručeno jejich vycestování do jiných členských států Evropské unie, v nichž jim byla přiznána mezinárodní ochrana.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Použitelnost 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) v rámci vycestování do jiného členského státu místo vyhoštění

do třetí země. V případě, že se tato směrnice použije: Výklad podmínek pro použití vnitrostátních ustanovení podle čl. 4 odst. 3 směrnice 2008/115. Článek 267 SFEU.

Předběžná otázka

Brání 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, zejména její články 3, 4, 6 a 15 tomu, aby cizinec, kterému byla přiznána mezinárodní ochrana v jiném členském státu Unie, byl zajištěn podle vnitrostátních právních předpisů s cílem vyhoštění do tohoto jiného členského státu, jestliže byl v této souvislosti sice nejprve vyzván k tomu, aby vycestoval na území tohoto členského státu, následně však nebylo vydáno rozhodnutí o navracení?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Body 2 a 5 odůvodnění, články 1 až 6 a 15 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

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, dále jen „příručka k navracení osob“)

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Články 59, 62a, 63 a 106 Vreemdelingenwet 2000

Bod A3/2 Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000)

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Cizinci M, A a T, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, podali v Nizozemí žádost o udělení mezinárodní ochrany. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro justici a bezpečnost, dále jen státní tajemník) tyto žádosti odmítl rozhodnutími ze dne 28. února 2018, 9. října 2018 a 13. června 2018 jako nepřijatelné, neboť cizincům bylo již platně přiznáno postavení uprchlíka v jiném členském státu Unie. Státní tajemník v těchto rozhodnutích vyzval dotčené cizince podle čl. 62a odst. 3 Vw 2000 (kterým se do nizozemského práva provádí čl. 6 odst. 2 směrnice 2008/115), aby neprodleně vycestovali na území členského státu, v němž jim byla poskytnuta mezinárodní ochrana, a mimo jiné je upozornil na skutečnost, že jim hrozí vyhoštění, jestliže tuto výzvu neuposlechnou. Cizinci tuto

výzvu neuposlechli. Státní tajemník je dne 28. září 2018, 22. listopadu 2018 resp. 25. října 2018 podle čl. 59 odst. 2 Vw 2000 zajistil, aby zaručil jejich vycestování do příslušných členských států.

- 2 Každý z cizinců podal žalobu k Rechtbank Den Haag (Krajský soud v Haagu). V žalobě mimo jiné tvrdili, že zajištění je protiprávní, neboť nebylo vydáno rozhodnutí o navrácení.
- 3 Rechtbank Den Haag (Krajský soud v Haagu) ve věci M a A konstatoval, že státní tajemník je podle čl. 59 odst. 2 Vw 2000 zajistil právoplatně i přes neexistenci rozhodnutí o navrácení. Má za to, že rozhodnutí o navrácení není pro zajištění podle čl. 59 odst. 2 Vw 2000 zapotřebí. Rechtbank (krajský soud) proto jejich žaloby zamítl jako neopodstatněné.
- 4 Ve věci T naopak Rechtbank (krajský soud) mimo jiné konstatoval, že není jasné, zda lze čl. 59 Vw 2000 použít jako právní základ pro zajištění státního příslušníka třetí země s cílem záruky vycestování do jiného členského státu. Má za to, že to je možné pouze v případě, má-li pojem navrácení podle čl. 59 odst. Vw 2000 jiný význam, než je tomu v ostatních odstavcích článku 59 Vw 2000. Nic však nenaznačuje tomu, že by to zákonodárce po provedení směrnice 2008/115 do článku 59 Vw 2000 zamýšlel, pojem navrácení ve Vw 2000 je tedy nutno vykládat úzce v souladu s definicí tohoto pojmu ve směrnici 2008/115. Mimoto státní tajemník nepředložil Rechtbank (krajský soud) některé dokumenty včas a v plném rozsahu. Zajištění cizince T je tedy od okamžiku jeho nařízení protiprávní.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 V odvolacím řízení před Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) jsou M a A toho názoru, že Rechtbank (krajský soud) neprávem rozhodl, že rozhodnutí o navrácení není zapotřebí. Mají za to, že státní tajemník měl podle čl. 62a odst. 3 Vw2000 povinnost vydat rozhodnutí o navrácení, neboť neuposlechli výzvu k vycestování na území dotčeného členského státu. Důsledkem chybějícího rozhodnutí o navrácení je protiprávnost zajištění.
- 6 Státní tajemník má za to, že čl. 59 odst. 2 Vw 2000 byl platný již před provedením směrnice 2008/115 a tato úprava je vnitrostátním zmocněním pro zajištění. Tam, kde zákon výlučně neprovádí směrnici 2008/115 nebo upravuje případy, v nichž se tato směrnice nepoužije, musí být pojem navrácení vykládán ve smyslu obecného jazykového užívání. Neexistuje důvod pro úzký výklad čl. 59 odst. 2 Vw 2000, podle něž musí být pojem navrácení chápán ve smyslu příslušné definice ve směrnici 2008/115. Podle tohoto ustanovení mohou být státní příslušníci třetích zemí neoprávněně pobývající v Nizozemsku zajištěni, aby bylo zaručeno jejich vycestování do členského státu, v němž jim bylo platným způsobem přiznáno postavení uprchlíka nebo podpůrná ochrana.

Stručné vylíčení odůvodnění předběžné otázky

- 7 Článek 59 Vw 2000 obsahuje různá zmocnění k zajištění. Článkem 59 odst. 1 Vw 2000 byl proveden článek 15 směrnice 2008/115. Toto ustanovení je tedy právním základem pro zajištění státních příslušníků třetích zemí, proti nimž je vedeno řízení o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115, aby bylo připraveno jejich navrácení a/nebo provedeno jejich vyhoštění. Rozhodnutí o navrácení je součástí řízení o navrácení, pro zajištění podle tohoto ustanovení je tedy rozhodnutí o navrácení nezbytné. Článek 59 odst. 2 Vw 2000 obsahuje dodatečný základ pro zajištění, který nevychází ze směrnice 2008/115. Podle tohoto odstavce je zajištění za účelem zachování veřejného pořádku považováno za nezbytné, pokud jsou k dispozici dokumenty nezbytné k navrácení, resp. pokud budou v krátké době k dispozici.
- 8 Státní tajemník během jednání objasnil, že se čl. 59 odst. 2 Vw 2000 v současnosti používá pouze pro zajištění státních příslušníků třetích zemí pobývajících v Nizozemsku neoprávněně, jimž byla přiznána mezinárodní ochrana v jiném členském státu, aby se zajistilo jejich vycestování do této členské země. Zajištění navíc nařizuje pouze v případě, že cizinec neuposlechne výzvu k okamžitému vycestování do příslušného členského státu. Ačkoliv musí být podle čl. 62a odst. 3 Vw 2000 vydáno rozhodnutí o navrácení, pokud cizinec neuposlechne výzvu k vycestování, v praxi se tak neděje u cizinců, jimž byla přiznána mezinárodní ochrana. Zásada nenavrácení v těchto případech brání rozhodnutí o navrácení.
- 9 Směrnice 2008/115 ponechává prostor pro vnitrostátní právní úpravy v situacích, které nejsou upraveny touto směrnicí. Směrnice totiž nemá za cíl harmonizovat veškeré vnitrostátní normy týkající se pobytu cizinců, nýbrž se týká pouze přijímání a výkonu rozhodnutí o navrácení (viz rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 28 a 29). Raad van State (Státní rada) tedy nevidí důvod omezovat výklad pojmu navrácení v čl. 59 odst. 2 Vw 2000 na příslušnou definici ve směrnici 2008/115.
- 10 Aby bylo možno posoudit, zda státní tajemník zajistil cizince právoplatně i navzdory chybějícímu rozhodnutí o navrácení, je nutno přezkoumat, zda se použije směrnice 2008/115, a pokud ano, zda členské státy mají v rámci této směrnice možnost zajistit cizince pro účely vycestování do jiného členského státu.

Rozsah působnosti směrnice 2008/115

- 11 Podle článku 1 a čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 se tato směrnice týká navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí na území členského státu. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci se jedná o vycestování do jiného členského státu a nikoliv o vyhoštění do třetí země, vyvstává otázka, do jaké míry platí pro tento skutkový stav normy a postupy směrnice 2008/115. Podle pátého bodu odůvodnění by měla tato směrnice zavést soubor pravidel platných pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v členském státě. Vyhoštění do jiného

členského státu mimoto nespádá do pojmu navrácení ve smyslu čl. 3 bodu 3 směrnice 2008/115. Již z tohoto důvodu se zmocnění pro zajištění podle článku 15 této směrnice v těchto případech nepoužije. Pátý bod odůvodnění ve spojení s čl. 3 bodem 1 a článkem 1 směrnice 2008/115 lze chápat tak, že tato směrnice nestanoví normy a postupy, které musí Nizozemsko v této konstelaci dodržovat při navrácení cizinců do členského státu, v němž jim byla poskytnuta mezinárodní ochrana. V tomto případě platí pro zajištění těchto cizinců výhradně vnitrostátní právo.

- 12 Proti tomu lze namítat, že čl. 6 odst. 2 směrnice 2008/115 výslovně upravuje, že členské státy přijmou rozhodnutí o navrácení, jestliže neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země neuposlechne výzvu k neprodlenému vycestování na území toho členského státu, který mu vydal platné povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu. Toto ustanovení zjevně vychází z přesvědčení, že státní příslušník třetí země této výzvě zpravidla vyhoví, neboť mu v opačném případě hrozí vyhoštění do země původu.
- 13 Nelze jej však bez dalšího používat na státní příslušníky třetích zemí, jimž bylo v jiném členském státu přiznáno postavení uprchlíka nebo podpurná ochrana. Vystěhování do země původu v tomto případě není možné z důvodu zásady nenavrácení, která musí být mimo jiné podle článku 1 a 5 směrnice 2008/115 dodržena při provádění směrnice.
- 14 V projednávaných věcech proto postavení uprchlíka přiznané cizincům vylučuje jejich nucený návrat do země jejich původu. Stejně tak nevyvstává ani otázka nuceného návratu do tranzitní země. Cizinci ani neoznámili, že by chtěli dobrovolně vycestovat do jiné třetí země. V této souvislosti tedy v projednávané věci ani nelze přijmout rozhodnutí o navrácení, v němž by byla uložena nebo konstatována povinnost navrácení s cílem návratu do země původu. Otázka je, zda směrnice 2008/115 ponechává členským státům možnost, aby v těchto případech nepřijaly rozhodnutí o navrácení a cizince zajistily i bez tohoto rozhodnutí, aby zaručily vycestování do členského státu, v němž jim bylo přiznáno postavení uprchlíka.

Příznivější ustanovení

- 15 Podle bodů 5.3 a 5.4 příručky o navrácení osob platí obecná úprava čl. 6 odst. 2 směrnice 2008/115, pokud státní příslušník třetí země nesouhlasí s dobrovolným odchodem do členského státu, který mu poskytl mezinárodní ochranu. Není-li navrácení nebo vyhoštění do třetí země možné a vyhoštění státního příslušníka třetí země do jiného členského státu je příznivějším opatřením, lze tuto osobu vystěhovat do členského státu, v němž může pobývat oprávněně. Členský stát, který udělil povolení k pobytu, musí projevit svůj souhlas s převzetím státního příslušníka třetí země. Mimoto jsou postupy k takovému vyhoštění upraveny ve vnitrostátním právu.

- 16 Podle bodu 2.3. příručky pro navrácení osob je nutno pojem „příznivější“ ve smyslu čl. 4 odst. 3 směrnice 2008/115 vykládat vždy jako příznivější pro cizince a nikoliv pro členský stát. V projednávaných věcech to vede k problémům, neboť cizinci neuposlechli výzvu k vycestování do členského státu, v němž jim byla poskytnuta mezinárodní ochrana. Zjevně budou raději neoprávněně pobývat v Nizozemsku než oprávněně pobývat v příslušném členském státu. Raad van State (Státní rada) si klade otázku, k jakým okolnostem je nutno přihlédnout v úvahách, zda existuje příznivější ustanovení. Je přitom nasnadě, že vyhoštění do země původu nelze zahrnout do úvah, neboť takovéto opatření není v souladu se zásadou nevracení.
- 17 Kromě podmínky, že případná vnitrostátní ustanovení musí být příznivější, požaduje čl. 4 odst. 3 směrnice 2008/115, že musí být v souladu s touto směrnicí. Vystává otázka, zda je vnitrostátní ustanovení, které umožňuje zajištění s cílem zabezpečení vycestování do jiného členského státu, v souladu se směrnicí 2008/115. Odpověď na tuto otázku nenabízí ani směrnice ani příručka k navrácení osob.
- 18 Nelze-li zajištění za účelem vycestování do jiného členského státu považovat za příznivější nebo není-li v souladu se směrnicí 2008/115 a směrnice by tedy zajištění bránila, bylo by podstatně obtížnější přimět státní příslušníky třetích zemí, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana v jiném členském státu, aby do tohoto členského státu vycestovali. V tomto případě by zůstala pouze možnost opakovaně vyzvat tohoto cizince k vycestování do tohoto jiného členského státu. Účinná návratová politika (cíl směrnice 2008/115 podle jejího druhého bodu odůvodnění) v Evropské unii by tak u těchto cizinců nebyla možná.
- 19 Raad van State (státní rada) má za to, že existují dva možné závěry. Směrnicí 2008/115 je buď nutno vykládat v tom smyslu, že vycestování státních příslušníků třetích zemí do jiných členských států, v nichž jim byla přiznána mezinárodní ochrana, nespadá do oblasti působnosti této směrnice. V tomto případě platí výhradně vnitrostátní právo. Nebo se směrnice 2008/115 na tento skutkový stav použije. V tom případě lze vnitrostátní právo použít také, avšak pouze v případě, je-li pro dotčeného cizince příznivější a je v souladu se směrnicí 2008/115