

Cauza C-546/19

Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție

Data depunerii:

16 iulie 2019

Instanța de trimitere:

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

Data deciziei de trimitere:

9 mai 2019

Reclamant, apelant și recurent:

BZ

Pârâtă, intimată în apel și intimată în recurs:

Westerwaldkreis

Obiectul procedurii principale

Interdicție de intrare dictată în scopuri care nu sunt legate de migrație

Obiectul și temeiul întrebării preliminare

Aplicabilitatea Directivei 2008/115 („Directiva privind returnarea”) în cazul interdicției de intrare în scopuri nelegate de migrație; articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1. a) O interdicție de intrare impusă unui resortisant al unui stat terț în scopuri „care nu sunt legate de migrație” intră în orice caz în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98) dacă statul membru nu a făcut uz de posibilitatea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din directiva respectivă?

b) În cazul unui răspuns negativ la întrebarea 1.a): o astfel de interdicție de intrare nu intră sub incidența Directivei 2008/115/CE nici în cazul în care cetățeanul unei țări terțe se află deja în situație de ședere ilegală, independent de un ordin de expulzare emis împotriva sa, care include și o interdicție de intrare și, prin urmare, intră pe fond în sfera de aplicare a directivei?

c) Se consideră a fi interdicție de intrare în scopuri „care nu sunt legate de migrație” o interdicție de intrare emisă în legătură cu un ordin de expulzare pe motive de securitate și ordine publică (în speță, numai în scopuri preventive generale, în scopul combaterii terorismului)?

2. În măsura în care la întrebarea 1 se răspunde că prezenta interdicție intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115/CE:

a) Abrogarea deciziei de returnare de către autorități (în speță, notificarea returnării la frontieră) are drept consecință faptul că o interdicție de intrare impusă în același timp în sensul articolului 3 punctul 6 din Directiva 2008/115/CE devine nelegală?

b) Această consecință legală intervine și dacă ordinul administrativ de returnare la frontieră emis anterior deciziei de returnare a rămas definitiv?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98) - articolul 1, articolul 2 alineatul (2) litera (b), articolul 3 punctele 4 („decizie de returnare”) și 6 („interdicția de intrare”), articolul 7 alineatul (1), articolul 8 alineatul (1), articolul 11 alineatul (1).

Dispozițiile naționale invocate

Legea cu privire la șederea, angajarea și integrarea străinilor pe teritoriul federal (AufenthG), articolele 11 (interdicția de intrare și ședere), 50 (obligația de a părăsi teritoriul), 51 (încetarea legalității șederii; menținerea unor restricții), 53 (expulzarea), 54 (interesul expulzării), 55 (interesul șederii), 58 (returnarea la frontieră), 59 (notificarea returnării la frontieră), 60a (suspendarea temporară a returnării la frontieră [ședere tolerată])

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii preliminare

- 1 Reclamantul, născut în Siria în 1986, este de etnie palestiniană cu cetățenie neclarificată. Acesta a pătruns în 1990 în Republica Federală Germania împreună cu părinții săi, sub identitate falsă. Cererea sa de recunoaștere a azilului a rămas fără succes. De atunci, el avea obligația să părăsească teritoriul, dar și-a continuat

șederea în Germania pe baza prelungirii continue a șederii tolerate, conform articolul 60a din AufenthG.

- 2 Printr-o hotărâre definitivă din 17 aprilie 2013, Curtea Regională Superioară din Koblenz l-a condamnat pentru infracțiuni de racolare a membrilor sau susținătorilor unui grup terorist străin în 39 de cazuri și pentru expunere la violență în două cazuri, într-un caz infracțiunea fiind concurentă cu încurajarea infracțiunilor, la o pedeapsă totală cu închisoarea de trei ani și patru luni. Potrivit concluziilor Curții Regionale Superioare, în perioada septembrie 2007 - decembrie 2009, reclamantul a răspândit pe internet videoclipuri și mesaje de la organizații teroriste islamiste. În martie 2014 s-a dispus suspendarea executării restului de pedeapsă, cu o perioadă de supraveghere de patru ani.
- 3 Prin decizia din 24 februarie 2014, pârâta a dispus expulzarea reclamantului de pe teritoriul federal. Aceasta a precizat că expulzarea conținea și interdicția reintrării în Republica Federală Germania. În martie 2018, pârâta a scurtat interdicția de intrare și de ședere, care inițial era limitată la șase ani în 2014, la patru ani de la data plecării și, indiferent de o eventuală dată a plecării, până cel târziu la 21 iulie 2023.
- 4 Recursul recurentului este îndreptat împotriva hotărârii Curții Administrative Superioare din 5 aprilie 2018, care a respins apelul reclamantului.
- 5 Instanța de trimitere a respins recursul reclamantului în măsura în care este îndreptat împotriva expulzării sale. Obiectul procedurii de recurs este acum doar decizia, unită cu decizia expulzării, de a reduce interdicția de intrare și de ședere pentru o perioadă de patru ani de la data plecării și de a o limita la maximum 21 iulie 2023, indiferent de data plecării. În acest cadru, apar întrebările expuse mai sus.
- 6 Potrivit legislației naționale (articolul 11 din AufenthG), sunt îndeplinite cerințele interdicției de intrare și ședere. Potrivit articolului 11 alineatul (1) din AufenthG, un străin care a fost expulzat nu poate nici să reintre pe teritoriul federal, nici să locuiască acolo și nici nu i se poate acorda permis de ședere, chiar și în cazul unui drept în temeiul prezentei legi. Ordinul de expulzare a reclamantului este definitiv. Motivele sale împotriva ordonanței de expulzare au fost în mod definitiv respinse, deoarece instanța de trimitere a respins recursul reclamantului împotriva deciziilor de respingere emise de instanțele inferioare.
- 7 Ordinul de expulzare a fost legal și admisibil, deși reclamantul nu poate fi returnat în Siria în viitorul previzibil din cauza amenințării cu încălcarea drepturilor sale în temeiul articolului 3 din CEDO. Potrivit legislației germane privind șederea, o expulzare nu este direct legată de încetarea șederii și nu rezultă întotdeauna o astfel de consecință. Dimpotrivă, persoanele a căror ședere suplimentară pune în pericol securitatea publică pot fi, de asemenea, expulzate dacă returnarea la frontieră nu este posibilă din cauza circumstanțelor din statul țintă. Acest lucru are drept consecință apoi cel puțin expirarea titlului de ședere al străinului (articolul

51 alineatul 1 punctul 5 din AufenthG), iar în anumite cazuri măsuri de supraveghere a imigrației. Însă și străinii care - la fel ca în cazul reclamantului - nu au avut niciodată vreun titlu de ședere, ci doar o ședere tolerată potrivit articolului 60a AufenthG în Germania, pot fi expulzați conform dreptului german. În acest caz, expulzarea va conduce la faptul că străinului nu i se va putea elibera permis de ședere până la expirarea termenului (articolul 11 alineatul 1 din AufenthG).

- 8 Pârâta a limitat de drept interdicția de intrare și de ședere în conformitate cu articolul 11 alineatul 2 punctul 1 din AufenthG. Pârâta a limitat ultima dată interdicția de intrare și de ședere în urma părăsirii teritoriului german, fără erori de apreciere, la o perioadă de patru ani.

Prezentare succintă a motivelor care stau la baza întrebărilor

- 9 Este necesar să se clarifice dacă interdicția (temporară) de intrare și de ședere bazată pe expulzare în sine în conformitate cu legislația națională, chiar și fără notificarea sancțiunii de returnare la frontieră, este în conformitate cu legislația Uniunii.
- 10 „Decizia de returnare” în sensul articolului 3 punctul 4 din Directiva 2008/115 este - dacă aplicabilitatea prezentei directive se bazează pe măsuri de încetare a șederii din motive de securitate și ordine publică - nu numai, în conformitate cu interpretarea dreptului național, expulzarea propriu-zisă (articolul 53 și următoarele din AufenthG), care în orice caz pune capăt legalității șederii conform legii (articolul 50 alineatele 1 și 2, articolul 51 alineatul 1 punctul 5 din AufenthG), ci mai întâi notificarea returnării la frontieră (articolul 59 alineatul 1 teza întâi din AufenthG).
- 11 Termenul „decizie de returnare” se referă, potrivit articolului 3 punctul 4 din Directiva 2008/115, la decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară prin care șederea unui resortisant al unei țări terțe este stabilită sau declarată ca fiind ilegală și prin care se impune sau se stabilește obligația de returnare. Potrivit articolului 6 alineatul (6) din Directiva 2008/115, această directivă nu interzice statelor membre să adopte o decizie privind încetarea șederii legale, împreună cu o decizie de returnare și/sau o decizie de îndepărtare și/sau o interdicție de intrare, în cadrul unei singure decizii sau act administrativ sau judiciar, conform prevederilor legislațiilor lor naționale, fără a aduce atingere garanțiilor procedurale disponibile în temeiul capitolului III și în temeiul altor dispoziții pertinente din dreptul [Uniunii] și național.
- 12 Decizia de expulzare în temeiul legislației naționale (cel puțin pentru străinii cu ședere legală) determină doar ilegalitatea șederii. De abia la notificarea returnării la frontieră se va stabili, conform articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115, în cazul unei decizii de returnare, termenul administrativ sau judiciar necesar pentru părăsirea voluntară a statului (articolul 59 alineatul 1 din AufenthG), după scurgerea fără succes a acestui termen creându-se premisele

pentru o executare silită a obligației de părăsire a țării prin returnare la frontieră (articolul 58 din AufenthG).

- 13 Instanța de trimitere pornește de la premisa că interdicțiile de intrare și de ședere legate de migrație sunt acoperite de directivă fără niciun fel de limitare. Trebuie clarificat însă dacă aceste prevederi se aplică și „interdicțiilor de intrare care nu sunt legate de migrație”.
- 14 Nu este încă clarificat în jurisprudența Curții dacă interdicțiile de intrare care nu sunt legate de migrație nu intră, în principiu sau doar în anumite condiții, în sfera de aplicabilitate a Directivei privind returnarea.
- 15 Pentru decizia privind legalitatea chestiunii care face obiectul prezentului litigiu, referindu-se la o expulzare în sensul articolului 51 alineatul 1 punctul 5 coroborat cu articolul 53 și următoarele din AufenthG și, prin urmare, în sensul precitat de „interdicție de intrare și de ședere care nu sunt legate de migrație” din articolul 11 alineatul 1 din AufenthG, este important dacă acestea se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115. Dacă răspunsul este afirmativ, trebuie clarificat în continuare dacă interdicția de intrare și de ședere care nu este legată de migrație este compatibilă cu Directiva 2008/115 chiar și după ce autoritățile au anulat decizia de returnare (în speță: notificarea returnării la frontieră în conformitate cu articolul 59 alineatul 1 punctul 1 din AufenthG).

Cu privire la prima întrebare

- 16 Prin întrebarea 1a) instanța de trimitere dorește să afle dacă și „interdicțiile de intrare nedeterminate de migrație” sunt cuprinse în sfera de aplicabilitate a Directivei 2008/115, mai ales în cazul în care - după cum s-a întâmplat și în prezenta cauză în Republica Federală Germania - statul membru nu a făcut uz de posibilitatea oferită de articolul 2 alineatul (2) litera (b) din directivă. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aplicabilitatea directivei în lumina Recomandării (UE) 2017/2338 a Comisiei din 16 noiembrie 2017 privind un „Manual de returnare” comun, care va fi utilizat de autoritățile competente ale statelor membre la punerea în aplicare a sarcinilor de returnare (JO 2017, L 339, pag. 83).
- 17 Potrivit articolului 3 punctul 6 din Directiva 2008/115, termenul „interdicția de intrare” se definește ca fiind decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară care interzice intrarea și șederea pe teritoriul statelor membre pentru o anumită perioadă și care însoțește o decizie de returnare. Comisia definește drept „interdicție de intrare legată de migrație” o interdicție de intrare legată de încălcarea normelor privind migrația aplicabile pentru statele membre, și anume a acelor prevederi care reglementează intrarea și șederea unui cetățean al unei țări terțe în respectivul stat membru (a se vedea și punctul 11 din Recomandarea nr. 2017/2338). În cazul în care încălcarea dispozițiilor relevante privind migrația face ca șederea resortisantului unei țări terțe să fie sau să devină ilegală în statul membru în cauză, returnarea acestuia este reglementată de articolul 1 din Directiva 2008/115, care stabilește standarde și proceduri comune aplicabile în

statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, în conformitate cu drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului Uniunii precum și cu dreptul internațional, inclusiv obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului. În schimb, termenul „interdicție de intrare care nu este legată de migrație” în sensul punctului 11 din Recomandarea 2017/2338 se referă la o interdicție de intrare care nu este legată de încălcarea normelor privind migrația aplicabile statelor membre, dar este adoptată în alte scopuri. Aceasta include, în special, interdicțiile de intrare care rezultă din comiterea unor infracțiuni grave de către resortisanții țărilor terțe și sancționarea lor administrativă sau judiciară și care servesc la protejarea siguranței și ordinii publice în statul membru.

- 18 Formularea atât a articolului 3 punctul 6, cât și a articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE nu prevede o restricționare corespunzătoare a domeniului de aplicare a directivei.
- 19 Din punct de vedere sistematic, instanța de trimitere nu este în măsură să găsească indicii în favoarea unei asemenea restricționări a domeniului de aplicare a directivei. Cu toate acestea, ea se referă la o decizie a Consiliului de stat francez potrivit căreia Directiva privind returnarea se aplică numai acelor decizii de returnare ale statelor membre luate pe motivul șederii ilegale a unui resortisant al unei țări terțe. Din punctul de vedere al instanței de trimitere, se poate recunoaște, printre altele, din articolele 1, 2 alineatul (2) litera (b) și 11 alineatul (2) punctul 2 din directivă faptul că aceasta nu diferențiază motivele care stau la baza șederii ilegale a resortisanților din țările terțe în cazul returnării obligatorii. Dimpotrivă, dispozițiile menționate susțin că directiva are un domeniu de aplicare larg, deși restricționabil.
- 20 Astfel cum reiese din considerentul (14), articolul 3 punctul 6 și articolul 11 din Directiva 2008/115 servesc la conferirea unei dimensiuni europene efectelor măsurilor naționale de returnare prin stabilirea unei interdicții de intrare care să nu permită intrarea și șederea pe teritoriul tuturor statelor membre. Obiectivul este de a preveni imigrația ilegală și de a împiedica resortisanții din țările terțe să rămână ilegal pe teritoriul statelor membre, subminând măsurile de a pune capăt șederii lor în baza unor reglementări naționale divergente ale statelor membre. Din nou, aceste obiective sugerează, în principiu, o interpretare mai largă a domeniului de aplicare.
- 21 Punctul 11 din Recomandarea 2017/2338 stabilește un efect preventiv pentru interdicțiile de intrare legate de returnare prevăzute în Directiva 2008/115/CE, sporind astfel credibilitatea politicii de returnare. Această dispoziție prevede, de asemenea, că astfel de interdicții de intrare nu sunt afectate de dispozițiile Directivei privind returnarea care se referă la interdicții de intrare legate de returnare emise în scopuri „care nu sunt legate de migrație”. În acest context, se face referire expresă la interdicțiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe care au comis infracțiuni grave sau în cazul cărora există indicii concrete că planifică o astfel de infracțiune. Punctul 11 din Recomandarea 2017/2338 face referire la

- articolul 24 alineatul (2) coroborat cu alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO 2006, L 381, p. 4, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 76).
- 22 Din interpretarea istorică a Directivei 2008/115 nu se deduc indicii clare ale presupunerii de la punctul 11 din Recomandarea 2017/2338, potrivit căreia interdicțiile de intrare în scopuri „care nu sunt legate de migrație” nu sunt afectate de interdicția de intrare legată de returnare din Directiva privind returnarea.
- 23 La punctul 3 alineatul (12) din propunerea sa de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (COM/2005/0391 final), Comisia explică faptul că, și în cazul în care există motive pentru o armonizare mai strânsă pe probleme de „expulzare din motive de ordine/securitate publică”, prezenta directivă care tratează problema încetării șederii ilegale respectiv a returnării nu este locul potrivit pentru a reglementa acest aspect, ci mai degrabă directivele care reglementează migrația și condițiile de ședere și retragerea dreptului de ședere sau rămânere. Cu toate acestea, după ce șederea legală a unui resortisant al unei țări terțe este încheiată din motive de ordine publică, persoana respectivă va deveni un resortisant al unei țări terțe care domiciliază ilegal într-un stat membru în sensul directivei privind returnarea, iar dispozițiile respectivei directive se vor aplica acestei persoane.
- 24 În cazul în care răspunsul la întrebarea 1 a) este negativ, se va pune întrebarea 1 b), și anume dacă o astfel de interdicție de intrare „în scopuri care nu sunt legate de migrație” nu intră sub incidența Directivei 2008/115 nici în cazul în care - după cum este cazul reclamantului din prezenta cauză - cetățeanul unei țări terțe se află deja în situație de ședere ilegală, independent de ordinul de expulzare emis împotriva sa, care include și o interdicție de intrare și, prin urmare, intră pe fond în sfera de aplicare a directivei. La întrebarea 1 c), instanța de trimitere dorește să afle dacă reprezintă o interdicție de intrare care nu este legată de migrație și o interdicție de intrare legată de expulzarea preventivă generală a unui resortisant al unei țări terțe, condamnat pentru infracțiuni grave.

Cu privire la cea de a doua întrebare

- 25 Întrebarea 2 trebuie dezbătută în cazul în care o interdicție de intrare care nu este legată de migrație intră în sfera de aplicabilitate a Directivei 2008/115.
- 26 Prin întrebarea 2a), instanța de trimitere întreabă, în esență, dacă anularea deciziei de returnare (în speță: anularea notificării returnării la frontieră) are drept consecință faptul că o interdicție de intrare impusă în același timp cu decizia de returnare devine nelegală în sensul articolului 3 punctul 6 din directivă. Potrivit instanței de trimitere, nu este obligatoriu ca anularea deciziei de returnare să

înlătura baza interdicției de intrare, din legătura temporală derivând în mod necesar în temeiul dreptului UE întotdeauna și o legătură de fond.

- 27 În cazul în care la întrebarea privind legătura temporală se va răspunde afirmativ, instanța de trimitere dorește să afle în continuare, la întrebarea 2 b), cum trebuie să procedeze în cazul în care o dispoziție de expulzare administrativă, anterioară deciziei de returnare, a devenit definitivă conform articolului 53 din AufenthG. Astfel, întrebarea 2 b) vizează o posibilă decuplare a deciziei de returnare (valabilă în continuare) și a interdicției de intrare în acele cazuri în care: - s-a stabilit printr-o decizie administrativă sau judiciară definitiv șederea ilegală, ceea ce înseamnă că resortisantul țării terțe nu o mai poate ataca prin căi de atac; - conform dreptului național rezultă că cetățeanul unei țări terțe are obligația de a părăsi statul membru, care în principiu necesită și părăsirea teritoriului Uniunii și - lipsește doar o decizie administrativă (în temeiul legislației naționale: notificarea returnării la frontieră) pentru a putea impune executarea acestei obligații obiective de returnare.