

Vec C-546/19

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

Dátum podania:

16. júl 2019

Vnútroštátny súd:

Bundesverwaltungsgericht

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

9. máj 2019

**Žalobca, odvolateľ a navrhovateľ v konaní o opravnom prostriedku
„Revision“:**

BZ

**Žalovaný, odporca v odvolacom konaní a odporca v konaní o opravnom
prostriedku „Revision“:**

Westerwaldkreis

Predmet konania vo veci samej

Zákaz vstupu uložený na účely nesúvisiace s migráciou

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Uplatniteľnosť smernice 2008/115 (ďalej len „smernica o návrate“) na zákaz vstupu uložený na účely nesúvisiace s migráciou, článok 267 ZFEÚ

Prejudiciálne otázky

1. a) Patrí zákaz vstupu, ktorý sa uloží štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na účely „nesúvisiace s migráciou“, do pôsobnosti 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 každom prípade vtedy, keď členský štát nevyužil možnosť stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. b) tejto smernice?

b) V prípade zápornej odpovede na otázku 1 písm. a): Nespadá taký zákaz vstupu pod smernicu 2008/115/ES ani vtedy, keď sa štátny príslušník tretej krajiny už nezávisle od rozhodnutia o vyhostení, ktoré bolo voči nemu vydané a na ktorom je založený zákaz vstupu, zdržiava na štátnom území neoprávnene, a teda v zásade patrí do pôsobnosti smernice?

c) Patrí k zákazom vstupu vydaným na účely „nesúvisiace s migráciou“ zákaz vstupu, ktorý sa vydá v súvislosti s vyhostením nariadeným z dôvodov verejnej bezpečnosti a poriadku (v tomto prípade len z dôvodov všeobecnej prevencie s cieľom bojovať proti terorizmu)?

2. V prípade, ak sa na otázku 1 odpovie v tom zmysle, že predmetný zákaz vstupu spadá do pôsobnosti smernice 2008/115/ES:

a) Má zrušenie rozhodnutia o návrate (v tomto prípade hrozby odsunu) v správnom konaní za následok, že zákaz vstupu v zmysle článku 3 bodu 6 smernice 2008/115/ES nariadený súbežne s týmto rozhodnutím sa stane protiprávnym?

b) Nastane tento právny následok aj vtedy, keď je rozhodnutie o vyhostení vydané v správnom konaní pred rozhodnutím o návrate právoplatné (keď nadobudlo právoplatnosť)?

Uvádzané predpisy práva Únie

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 (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98), článok 1, článok 2 ods. 2 písm. b), článok 3 bod 4 („rozhodnutie o návrate“) a článok 3 bod 6 („zákaz vstupu“), článok 7 ods. 1, článok 8 ods. 1, článok 11 ods. 1

Uvádzané vnútroštátne predpisy

Aufenthaltsgesetz (zákon o pobyte – AufenthG), § 11 (zákaz vstupu a pobytu), § 50 (povinnosť opustiť štátne územie), § 51 (ukončenie oprávnenosti pobytu; pokračovanie platnosti obmedzení), § 53 (vyhostenie), § 54 (záujem na vyhostení), § 55 (záujem na zotrvaní), § 58 (odsun), § 59 (hrozba odsunu), § 60a (dočasný odklad odsunu [tolerovaný pobyt])

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Žalobca, ktorý sa narodil v roku 1986 v Sýrii, má palestínsku národnosť a jeho štátna príslušnosť nie je jasná. V roku 1990 vycestoval spolu so svojimi rodičmi s falošnými dokladmi do Spolkovej republiky Nemecko. Jeho žiadosť o priznanie postavenia utečenca bola zamietnutá. Odvtedy má povinnosť opustiť územie Nemecka, kde sa však zdržiava na základe sústavne predlžovaného tolerovaného pobytu podľa § 60a AufenthG.
- 2 Oberlandesgericht Koblenz (Vyšší krajský súd Koblenz, Nemecko) ho právoplatným rozsudkom zo 17. apríla 2013 odsúdil za nábor členov alebo podporovateľov zahraničnej teroristickej organizácie v 39 prípadoch, ako aj za zobrazovanie násilia v dvoch prípadoch, v jednom prípade v súbehu so schvaľovaním trestnej činnosti, na trest odňatia slobody v celkovej dĺžke troch rokov a štyroch mesiacov. Podľa zistení uvedeného súdu rozširoval žalobca v období od septembra 2007 do decembra 2009 videá a textové správy islamských teroristických organizácii na internete. V marci 2014 bol výkon zvyšku celkového trestu odňatia slobody podmienenečne odložený, pričom skúšobná doba bola stanovená na štyri roky.
- 3 Žalovaný rozhodnutím z 24. februára 2014 vyhostil žalobcu z územia Spolkovej republiky Nemecko. Konštatoval, že súčasťou vyhostenia je aj zákaz opakovaného vstupu na územie Spolkovej republiky Nemecko. V marci 2018 žalovaný skrátil zákaz vstupu a pobytu, ktorého doba platnosti bola v roku 2014 pôvodne stanovená na šesť rokov, na dobu štyroch rokov od prípadného odchodu a určil, že tento zákaz platí bez ohľadu na prípadný odchod najneskôr do 21. júla 2023.

- 4 Žalobca svojím opravným prostriedkom „Revision“ napáda rozsudok Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd) z 5. apríla 2018, ktorým tento súd zamietol odvolanie žalobcu.
- 5 Vnútroštátny súd zamietol opravný prostriedok „Revision“ podaný žalobcom v rozsahu, v akom smeruje proti jeho vyhosteniu. Predmetom konania o opravnom prostriedku „Revision“ je už len rozhodnutie, ktorým bola doba platnosti zákazu vstupu a pobytu spojeného s vyhostením skrátená na štyri roky od prípadného odchodu a bez ohľadu na prípadný odchod mala trvať najneskôr do 21. júla 2023. V tejto súvislosti sa kladú vyššie uvedené otázky.
- 6 Podľa vnútroštátneho práva (§ 11 AufenthG) sú splnené podmienky zákazu vstupu a pobytu. Podľa § 11 ods. 1 AufenthG cudzinec, ktorý bol vyhostený, nesmie opätovne vstúpiť na územie Spolkovej republiky Nemecko ani sa zdržiavať na tomto území a nesmie sa mu udeliť povolenie na pobyt, a to ani v prípade, ak naň má podľa tohto zákona nárok. Žalobca bol právoplatne vyhostený. Jeho opravné prostriedky proti vyhosteniu boli právoplatne zamietnuté, lebo vnútroštátny súd zamietol opravný prostriedok „Revision“ podaný žalobcom proti rozsudkom o zamietnutí žaloby, ktoré vydali nižšie súdy.
- 7 Vyhostenie bolo legálne a prípustné, hoci žalobcu z dôvodu hrozby porušovania jeho práv na základe článku 3 EDLP v dohľadnej dobe nemožno odsunúť do Sýrie. Podľa nemeckých právnych predpisov týkajúcich sa pobytu vyhostenie nie je priamo spojené s ukončením pobytu, ktoré nie je vždy jeho následkom. Osoby, ktorých ďalší pobyt ohrozuje verejnú bezpečnosť, možno naopak vyhostiť aj vtedy, keď odsun z dôvodu pomerov v cieľovej krajine nie je možný. V takom prípade to spôsobuje prinajmenšom zánik povolenia cudzinca na pobyt (§ 51 ods. 1 bod 5 AufenthG) a v určitých prípadoch zavedenie opatrení dohľadu podľa právnych predpisov týkajúcich sa cudzincov. Podľa nemeckého práva však možno vyhostiť aj cudzincov, ktorí – tak ako žalobca – nikdy nemali povolenie na pobyt a majú v Nemecku len tolerovaný pobyt podľa § 60a AufenthG. V tomto prípade vyhostenie spôsobuje, že cudzincovi sa až do uplynutia doby jeho platnosti nesmie udeliť povolenie na pobyt (§ 11 ods. 1 AufenthG).
- 8 Žalovaný *ex offico* obmedzil dobu platnosti zákazu vstupu a pobytu v súlade s § 11 ods. 2 prvou vetou AufenthG. Žalovaný napokon obmedzil dobu platnosti zákazu vstupu a pobytu založený na odchode bez toho, aby sa dopustil nesprávneho posúdenia, na dobu štyroch rokov.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 9 Je potrebné objasniť, či je (časovo obmedzený) zákaz vstupu a pobytu, ktorý možno podľa vnútroštátneho práva uložiť aj bez hrozby odsunu a ktorý je založený na samotnom vyhostení, v súlade s právom Únie.
- 10 „Rozhodnutím o návrate“ v zmysle článku 3 bod 4 smernice 2008/115 – za predpokladu, že táto smernica sa vzťahuje na opatrenia týkajúce sa ukončenia

pobytu z dôvodov verejnej bezpečnosti a poriadku – sa podľa vnútroštátneho práva rozumie nielen samotné vyhostenie (§ 53 a nasl. AufenthG), ktoré v každom prípade ukončuje oprávnenosť pobytu *ex lege* (§ 50 ods. 1 a 2, § 51 ods. 1 bod 5 AufenthG), ale už hrozba odsunu (§ 59 ods. 1 prvá veta AufenthG).

- 11 Výraz „rozhodnutie o návrate“ označuje podľa článku 3 bodu 4 smernice 2008/115 správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene, a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu. Podľa článku 6 ods. 6 smernice 2008/115 táto smernica nebráni členským štátom prijať rozhodnutie o ukončení legálneho pobytu spolu s rozhodnutím o návrate a/alebo rozhodnutím o odsune a/alebo o zákaze vstupu v jednom správnom alebo súdnom rozhodnutí alebo akte v zmysle ustanovení ich vnútroštátnych právnych predpisov, a to bez toho, aby boli dotknuté procesné záruky ustanovené v kapitole III a v iných príslušných ustanoveniach práva Únie a vnútroštátneho práva.
- 12 Rozhodnutie o vyhostení podľa vnútroštátneho práva spôsobuje (v každom prípade u cudzincov s legálnym pobytom) len nelegálnosť pobytu. Až pri hrozbe odsunu sa má určiť lehota na dobrovoľný odchod určená správnym orgánom alebo súdom, ktorá je podľa článku 7 ods. 1 smernice 2008/115 v zásade potrebná v prípade rozhodnutia o návrate (§ 59 ods. 1 AufenthG) a ktorej márne uplynutie je predpokladom núteného vykonania povinnosti odchodu prostredníctvom odsunu (§ 58 AufenthG).
- 13 Vnútroštátny súd vychádza z toho, že na zákazy vstupu a pobytu súvisiace s migráciou sa vzťahuje smernica bez obmedzení. Naopak treba objasniť, či to platí aj pre „zákazy vstupu nesúvisiace s migráciou“.
- 14 Súdny dvor zatiaľ vo svojej judikatúre neobjasnil, či zákazy vstupu nesúvisiace s migráciou skutočne v zásade alebo za určitých podmienok nespádajú do pôsobnosti smernice o návrate.
- 15 Pre rozhodnutie o legálnosti zákazu vstupu a pobytu, ktorý je predmetom prejednávaneho sporu, nadväzuje na vyhostenie v zmysle § 51 ods. 1 bodu 5 v spojení s § 53 a nasl. AufenthG, a preto je „zákazom vstupu a pobytu nesúvisiacim s migráciou“ vo vyššie uvedenom zmysle podľa § 11 ods. 1 AufenthG, je relevantné, či tento zákaz spadá do pôsobnosti smernice 2008/115. V prípade kladnej odpovede treba ďalej objasniť, či je zákaz vstupu a pobytu nesúvisiaci s migráciou v súlade so smernicou 2008/115 aj po zrušení rozhodnutia o návrate, ktoré s ním bolo spojené (v tomto prípade hrozby odsunu podľa § 59 ods. 1 prvej vety AufenthG) v správnom konaní.

O prvej otázke

- 16 Otázkou 1 písm. a) sa vnútroštátny súd pýta, či aj „zákazy vstupu nesúvisiace s migráciou“ v každom prípade patria do pôsobnosti smernice 2008/115 vtedy, keď – tak ako v prejednávanom prípade Spolková republika Nemecko – členský

štát nevyužil možnosť stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115. Vnútroštátny súd má pochybnosti o uplatniteľnosti tejto smernice v kontexte odporúčania 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).

- 17 Podľa článku 3 bodu 6 smernice 2008/115 označuje výraz „zákaz vstupu“ správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým sa na stanovené obdobie zakazuje vstup na územie členských štátov a pobyt na tomto území a ktoré je pripojené k rozhodnutiu o návrate. Za „zákaz vstupu nesúvisiaci s migráciou“ označuje Komisia zákaz vstupu, ktorý je založený na porušení pravidiel migrácie v členských štátoch, t. j. pravidiel, ktoré upravujú vstup a pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín v danom členskom štáte (pozri bod 11 odporúčania 2017/2338). Ak porušenie príslušných pravidiel migrácie spôsobí, že pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny v danom členskom štáte je alebo sa stane protiprávnym, na jeho návrat sa majú podľa článku 1 smernice 2008/115 uplatniť spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva Spoločenstva a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv. Naproti tomu pojem „zákaz vstupu nesúvisiaci s migráciou“ v zmysle bodu 11 odporúčania 2017/2338 označuje zákaz vstupu, ktorý nie je založený na porušení pravidiel migrácie v členských štátoch, ale je vydaný na iné účely. Sem patria najmä také zákazy vstupu, ktoré boli vydané v dôsledku toho, že štátni príslušníci tretích krajín spáchali závažné trestné činy, za ktoré boli sankcionovaní v správnom alebo súdnom konaní, a slúžia na ochranu verejnej bezpečnosti a poriadku v členskom štáte.
- 18 Znenie článku 3 bodu 6 ani článku 11 ods. 1 smernice 2008/115 nestanovuje zodpovedajúce obmedzenie pôsobnosti smernice.
- 19 Ani zo systematického hľadiska nie je vnútroštátnemu súdu zrejماً opora pre také obmedzenie pôsobnosti smernice. Tento súd však poukazuje na rozhodnutie Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko), podľa ktorého sa má smernica o návrate uplatniť len na také rozhodnutia o návrate vydané členskými štátmi, ktoré boli vydané z dôvodu nelegálneho pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny. Z pohľadu vnútroštátneho súdu však okrem iného z článku 1, článku 2 ods. 2 písm. b) a článku 11 ods. 2 druhej vety smernice vyplýva, že smernica nerozlišuje dôvody, pre ktoré sa štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu, uloží povinnosť návratu. Citované ustanovenia naopak nasvedčujú tomu, že pôsobnosť smernice je v zásade vymedzená široko, ale možno ju obmedziť.
- 20 Podľa odôvodnenia 14 článok 3 bod 6 a článok 11 smernice 2008/115 slúžia na to, aby zavedením zákazu vstupu, ktorým sa zakáže vstup na územie všetkých členských štátov a pobyt na tomto území, účinky vnútroštátnych opatrení na návrat získali európsky rozmer. Cieľom je zamedziť nelegálnemu

prist'ahovalectvu a zabrániť tomu, aby štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, mohli na základe odlišných vnútroštátnych úprav obísť opatrenia týkajúce sa ukončenia pobytu. Aj tieto ciele v zásade svedčia v prospech extenzívneho chápania pôsobnosti.

- 21 Podľa bodu 11 odporúčania 2017/2338 majú zákazy vstupu vzťahujúce sa na návrat, ktoré sú stanovené v smernici 2008/115, preventívne účinky a ich úlohou je posilnenie dôveryhodnosti politiky v oblasti návratu. V tomto ustanovení sa však tiež uvádza, že pravidlá vydávania zákazov vstupu vzťahujúcich sa na návrat v zmysle smernice o návrate sa nedotýkajú zákazov vstupu vydaných na účely „nesúvisiace s migráciou“. V tejto súvislosti sú výslovne spomenuté zákazy vstupu pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí spáchali závažné trestné činy alebo pri ktorých existujú zjavné náznaky, že majú zámer spáchať takýto čin. Bod 11 odporúčania 2017/2338 odkazuje v tomto smere na článok 24 ods. 2 v spojení s odsekom 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 z 20. decembra 2006 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému druhej generácie (SIS II) (Ú. v. EÚ L 381, 2006, s. 4).
- 22 Z historického výkladu smernice 2008/115 nemožno vyvodiť jednoznačné odkazy na predpoklad vyjadrený v bode 11 odporúčania 2017/2338, že pravidlá vydávania zákazov vstupu vzťahujúcich sa na návrat v zmysle smernice o návrate sa nedotýkajú zákazov vstupu vydaných na účely „nesúvisiace s migráciou“.
- 23 Komisia v časti 3 bode 12 svojho návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných štandardoch a postupoch v členských štátoch pri návrate štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú nelegálny pobyt (KOM/2005/0391 v konečnom znení), uvádza, že aj keby existovali dôvody na ďalšiu harmonizáciu otázky „vyhostenia z dôvodov verejného poriadku/bezpečnosti“, takáto harmonizácia by nemala byť navrhnutá v súvislosti so smernicou zaoberajúcou sa ukončením nelegálneho pobytu/návratom, ale skôr v súvislosti so smernicami upravujúcimi podmienky vstupu a pobytu a ukončenia legálneho pobytu. Ak je však legálny pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny ukončený z dôvodov verejného poriadku, takáto osoba sa na účely smernice o návrate stáva štátnym príslušníkom tretej krajiny s nelegálnym pobytom na území členského štátu a ustanovenia tejto smernice sa aplikujú na túto osobu.
- 24 Pre prípad, že odpoveď na otázku 1 písm. a) bude záporná, sa kladie otázka 1 písm. b), či zákaz vstupu vydaný na „účely nesúvisiace s migráciou“ nespadá pod smernicu 2008/115 ani vtedy, keď sa štátny príslušník tretej krajiny – tak ako v tomto prípade žalobca – už nezávisle od rozhodnutia o vyhostení, ktoré bolo voči nemu vydané a na ktorom je založený zákaz vstupu, zdržiava na štátnom území neoprávnene, a teda v zásade patrí do pôsobnosti smernice. Otázkou 1 písm. c) sa vnútroštátny súd pýta, či je zákazom vstupu nesúvisiacim s migráciou aj taký zákaz vstupu, ktorý je spojený s vyhostením štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý bol odsúdený za spáchanie závažných trestných činov, z dôvodov všeobecnej prevencie.

O druhej otázke

- 25 Otázka 2 sa kladie pre prípad, že zákaz vstupu nesúvisiaci s migráciou spadá do pôsobnosti smernice 2008/115.
- 26 Otázkou 2 písm. a) sa vnútroštátny súd pýta, či zrušenie rozhodnutia o návrate (v tomto prípade zrušenie hrozby odsunu) má za následok, že zákaz vstupu v zmysle článku 3 bodu 6 smernice nariadený súbežne s vydaním rozhodnutia o návrate sa stane protiprávnym. Podľa názoru vnútroštátneho súdu zrušenie rozhodnutia o návrate nemusí zbaviť základu zákaz vstupu, ktorý bol s ním spojený, z časovej väzby z hľadiska práva Únie teda nevyhnutne a vždy vyplýva aj vecné prepojenie.
- 27 V prípade, ak bude odpoveď na otázku týkajúcu sa väzby v zásade kladná, sa vnútroštátny súd ďalej v otázke 2 písm. b) pýta, ako je to v prípade, ak rozhodnutie o vyhostení podľa § 53 AufenthG vydané v správnom konaní pred rozhodnutím o návrate nadobudlo právoplatnosť. Otázka 2 písm. b) sa teda zameriava na možné oddelenie (naďalej jestvujúceho) rozhodnutia o návrate a zákazu vstupu v prípadoch, v ktorých: správnym alebo súdnym rozhodnutím sa právoplatne konštatoval nelegálny pobyt, teda štátny príslušník tretej krajiny ho už nemôže napadnúť opravnými prostriedkami; podľa vnútroštátneho práva z toho vyplýva povinnosť odchodu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorá v zásade vyžaduje aj opustenie územia Únie, a na nútené vykonanie tejto objektívne jestvujúcej povinnosti návratu aj prostredníctvom odsunu chýba len správne rozhodnutie (podľa vnútroštátneho práva hrozba odsunu).