Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PRIIT PIKAMÄE
prednesené 10. februára 2021 [1]

Vec C-546/19

BZ
proti
Westerwaldkreis

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo – Prisťahovalecká politika – Návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín – Smernica 2008/115/ES – Pôsobnosť – Zákaz vstupu vydaný voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny v dôsledku jeho odsúdenia v trestnom konaní – Dôvody verejného poriadku a verejnej bezpečnosti – Zrušenie rozhodnutia o návrate – Zákonnosť zákazu vstupu“

1. V prejednávanej veci sa na Súdny dvor znova obrátil Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) s návrhom na začatie prejudiciálneho konania, ktorý sa týka výkladu 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 [2].

2. V predmetnom prípade otázky, ktoré položil vnútroštátny súd, umožnia Súdnemu dvoru poskytnúť potrebné objasnenia, pokiaľ ide o dva aspekty týkajúce sa „zákazu vstupu“, stanoveného smernicou 2008/115, ktorým sa zakazuje akýkoľvek vstup a akýkoľvek pobyt na území všetkých členských štátov. Presnejšie je Súdny dvor požiadaný o to, aby vymedzil po prvé rozsah miery voľnej úvahy ponechanej členským štátom na prijatie zákazov vstupu, ktoré sa spravujú výlučne normami vnútroštátneho práva, a po druhé právny vzťah stanovený predmetnou smernicou medzi zákazom vstupu a rozhodnutím o návrate.

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

[2] Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 2008/115

3. Článok 1 smernice 2008/115 s názvom „Predmet úpravy“ stanovuje:

„Touto smernicou sa ustanovujú 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.“

4. V článku 2 ods. 1 a 2 tejto smernice s názvom „Rozsah pôsobnosti“ sa uvádza:

„1. Táto smernica sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu.

2. Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín:

…

b) ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat ako trestná sankcia alebo návrat z trestnej sankcie vyplýva [ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat na základe alebo v dôsledku trestnoprávnej sankcie – *neoficiálny preklad*], alebo voči ktorým prebieha extradičné konanie.“

5. Článok 3 uvedenej smernice s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

…

4. ‚rozhodnutie o návrate‘ je 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;

…

6. ‚zákaz vstupu‘ je 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;

…“

6. Článok 6 ods. 1 smernice 2008/115 s názvom „Rozhodnutie o návrate“ znie:

„1. Členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 až 5.“

7. Podľa článku 9 ods. 1 tejto smernice, nazvaného „Odklad odsunu“:

„1. Členské štáty odložia odsun:

a) ak by sa ním porušila zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia…“

8. Článok 11 uvedenej smernice s názvom „Zákaz vstupu“ stanovuje:

„1. K rozhodnutiam o návrate sa pripája zákaz vstupu:

a) ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo

b) ak sa nesplnila povinnosť návratu.

V ostatných prípadoch sa k rozhodnutiam o návrate môže pripojiť zákaz vstupu.

2. Dĺžka trvania zákazu vstupu sa určí s náležitým zohľadnením všetkých relevantných okolností konkrétneho prípadu a v zásade nesmie presiahnuť päť rokov. Päť rokov však môže presiahnuť v prípade, ak štátny príslušník tretej krajiny predstavuje vážnu hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť.

…“

2. Nariadenie (ES) č. 1987/2006

9. Článok 24 ods. 1 až 3 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)[3] stanovuje:

„1. Údaje o štátnych príslušníkoch tretích krajín, na ktorých bol vydaný zápis na účely odoprenia vstupu alebo pobytu, sa vkladajú na základe vnútroštátneho zápisu, ktorý sa zakladá na rozhodnutí príslušných správnych orgánov alebo súdov v súlade s procesným poriadkom, ktorý stanovuje vnútroštátne právo, pričom takéto rozhodnutie bolo prijaté na základe individuálneho posúdenia. Odvolania proti takýmto rozhodnutiam sa podávajú v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi.

[3] Ú. v. EÚ L 381, 2006, s. 4.

2. Zápis sa vkladá, ak sa rozhodnutie uvedené v odseku 1 zakladá na hrozbe, ktorú môže predstavovať prítomnosť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť. Táto situácia vzniká najmä v prípade:

a) štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý bol odsúdený v členskom štáte za trestný čin na trest odňatia slobody s dĺžkou najmenej jeden rok;

b) štátneho príslušníka tretej krajiny, v súvislosti s ktorým existujú vážne dôvody domnievať sa, že spáchal závažný trestný čin, alebo v súvislosti s ktorým existujú jasné náznaky úmyslu spáchať takýto trestný čin na území členského štátu.

3. Zápis sa môže vložiť aj vtedy, ak sa rozhodnutie uvedené v odseku 1 zakladá na tom, že na štátneho príslušníka tretej krajiny sa vzťahovalo opatrenie, ako je vyhostenie, odoprenie vstupu alebo deportácia, pričom toto opatrenie nebolo zrušené alebo odložené, a toto opatrenie zahŕňa alebo je spojené so zákazom vstupu alebo prípadne pobytu, ktorý sa zakladá na nedodržaní vnútroštátnych právnych predpisov o vstupe alebo pobyte štátnych príslušníkov tretích krajín.“

B. Nemecké právo

10. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobyte, práci a integrácii cudzincov na spolkovom území) (BGBl. 2008 I, s. 162) vo svojom znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti veci samej (ďalej len „AufenthG“) obsahuje § 11 s názvom „Zákaz vstupu a pobytu“, ktorý znie:

„1. Cudzinec, voči ktorému bolo vydané opatrenie o vyhostení alebo o odsune, nemá právo opätovne vstúpiť na spolkové územie a zdržiavať sa na tomto území a nesmie mu byť udelené žiadne povolenie na pobyt, a to ani v prípade, že by mal naň nárok na základe tohto zákona.

2. Doba trvania zákazu vstupu a pobytu sa stanovuje *ex offo*. Táto lehota začína plynúť od odchodu cudzinca. V prípade vyhostenia sa doba trvania zákazu stanovuje súbežne s prijatím rozhodnutia o vyhostení. V ostatných prípadoch sa stanovuje súbežne s vydaním príkazu opustiť štátne územie pod hrozbou odsunu, a najneskôr pri odsune alebo vyhostení…

3. Na rozhodnutie o dobe trvania zákazu vstupu a pobytu sa vzťahuje voľná úvaha. Táto doba smie presiahnuť päť rokov jedine v prípade, že bol cudzinec vyhostený v dôsledku odsúdenia v trestnom konaní alebo že predstavuje vážnu hrozbu pre verejnú bezpečnosť a pre verejný poriadok. Doba trvania zákazu nesmie presiahnuť desať rokov.

…“

11. V § 50 AufenthG s názvom „Povinnosť opustiť štátne územie“ sa uvádza:

„1. Na cudzinca sa vzťahuje povinnosť opustiť štátne územie v prípade, že nie je alebo prestal byť držiteľom vyžadovaného povolenia na pobyt…

2. Cudzinec je povinný opustiť územie Spolkovej republiky bezodkladne alebo v prípade, že mu bola poskytnutá lehota na opustenie štátneho územia, pred uplynutím tejto lehoty.

…“

12. § 51 AufenthG s názvom „Ukončenie oprávnenosti pobytu; ponechanie platnosti obmedzení“ v odseku 1 bode 5 stanovuje:

„1. Povolenie na pobyt stráca platnosť v týchto prípadoch:

…

(5) v prípade vyhostenia cudzinca,…“

13. Podľa § 53 ods. 1 AufenthG, nazvaného „Vyhostenie“:

„Cudzincovi, ktorého pobyt predstavuje hrozbu pre verejnú bezpečnosť a pre verejný poriadok, pre demokratický a slobodný ústavný poriadok alebo pre akýkoľvek iný bytostne dôležitý záujem Spolkovej republiky Nemecko, sa uloží opatrenie vyhostenia v prípade, že vzhľadom na všetky okolnosti daného prípadu sa na základe zváženia záujmu, ktorý predstavuje jeho odchod, a jeho záujmu zotrvať na území Spolkovej republiky Nemecko ukazuje, že prevláda záujem verejnosti na jeho odchode.“

14. § 54 ods. 1 bod 1 AufenthG stanovuje:

„1. Záujem na vyhostení cudzinca v zmysle § 53 ods. 1 je osobitne významný:

(1) v prípade, že bol na základe právoplatného rozhodnutia odsúdený na trest odňatia slobody…“

15. § 58 AufenthG s názvom „Odsun“ v odsekoch 1 a 2 stanovuje:

„1. Cudzincovi sa uloží opatrenie odsunu v prípade, že jeho povinnosť opustiť štátne územie je vykonateľná, že mu nebola poskytnutá žiadna lehota na opustenie štátneho územia alebo že táto lehota márne uplynula, a v prípade, že dobrovoľné vykonanie jeho povinnosti opustiť štátne územie nie je zabezpečené alebo že sa javí, že dohľad nad odsunom je nevyhnutný z dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku. …

2. … V iných prípadoch sa povinnosť opustiť štátne územie stáva vykonateľnou iba vtedy, keď sa stane vykonateľným samotné rozhodnutie o odmietnutí vydania povolenia na pobyt alebo iný správny akt, na základe ktorého je cudzinec povinný opustiť štátne územie v súlade s § 50 ods. 1.

…“

16. § 60a AufenthG s názvom „Dočasný odklad odsunu“ v odsekoch 2 až 4 stanovuje:

„2. Odsun cudzinca sa odloží dovtedy, kým tento odsun nie je možný zo skutkových a právnych dôvodov a kým mu nie je udelené žiadne povolenie na dočasný pobyt. …

3. Odkladom odsunu cudzinca nie je dotknutá jeho povinnosť opustiť štátne územie.

4. Cudzincovi, ktorého odsun bol odložený, sa vydá potvrdenie.

…“

II. Skutkové okolnosti, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

17. Pán BZ, nezistenej štátnej príslušnosti, sa narodil v Sýrii a od roku 1990 býva v Nemecku. Napriek tomu, že sa na neho od tohto dátumu vzťahuje povinnosť opustiť štátne územie, naďalej sa v tomto členskom štáte zdržiaval na základe sústavne predlžovaného tolerovaného pobytu podľa § 60a AufenthG.

18. Dňa 17. marca 2013 bol BZ odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní troch rokov a štyroch mesiacov za trestné činy podporovania terorizmu. V marci 2014 mu bol výkon zvyšku trestu podmienečne odložený.

19. Z dôvodu tohto odsúdenia v trestnom konaní prijal Westerwaldkreis (okres Westerwald, Nemecko) rozhodnutím z 24. februára 2014 voči BZ opatrenie o vyhostení na základe § 53 ods. 1 AufenthG (ďalej len „rozhodnutie o vyhostení“). Toto rozhodnutie obsahovalo aj zákaz vstupu a pobytu na spolkovom území po dobu šiestich rokov, ktorá bola následne znížená na štyri roky, počnúc dňom odchodu, s tým, že najneskôr uplynie 21. júla 2023. Súbežne okres Westerwald vydal voči BZ príkaz na opustenie štátneho územia pod hrozbou odsunu.

20. Proti týmto rozhodnutiam podal BZ opravný prostriedok. Počas vypočutia pred komisiou rozhodujúcou o opravnom prostriedku okres Westerwald príkaz na opustenie štátneho územia pod hrozbou odsunu zrušil. Vo zvyšnej časti bol opravný prostriedok zamietnutý.

21. BZ teda podal na Verwaltungsgericht Koblenz (Správny súd Koblenz, Nemecko) žalobu na zrušenie rozhodnutia o vyhostení a zákazu vstupu a pobytu na spolkovom území, ktorá bola rozsudkom tohto súdu zamietnutá. Proti tomuto rozsudku podal BZ odvolanie na Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Vyšší správny súd Porýnie-Falcko, Nemecko).

22. Následne bola zo strany Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úrad pre migráciu a utečencov, Nemecko) rozhodnutím z 21. júla 2017 zamietnutá žiadosť BZ o azyl ako zjavne nedôvodná podľa vnútroštátneho práva. Tento orgán súčasne konštatoval, že BZ nemôže byť odsunutý do Sýrie, keďže podmienky zákazu odsunu, ktoré sú stanovené v § 60 AufenthG, v spojení s článkom 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950, sú vo vzťahu k tejto krajine splnené.

23. Rozsudkom z 5. apríla 2018 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Vyšší správny súd Porýnie-Falcko) zamietol odvolanie podané zo strany BZ. Tento teda podal opravný prostriedok „Revision“ na vnútroštátny súd.

24. Vnútroštátny súd uvádza, že už tento opravný prostriedok zamietol v rozsahu, v akom sa týkal rozhodnutia o vyhostení prijatého voči BZ, ktoré tak nadobudlo právoplatnosť, a ďalej koná len v tej časti konania o opravnom prostriedku „Revision“, vylúčenej na samostatné konanie, ktorá sa týka rozhodnutia skrátiť dobu trvania zákazu vstupu a pobytu, pripojeného k rozhodnutiu o vyhostení, na štyri roky od prípadného odchodu, a najneskôr do 21. júla 2023.

25. Z vysvetlení vnútroštátneho súdu týkajúcich sa nemeckého práva vyplýva, že rozhodnutie o vyhostení, prijaté na základe § 53 AufenthG, nevyhnutne nevedie k odsunu dotknutého cudzinca. Podľa vnútroštátneho súdu môže byť osobám, ktorých pobyt predstavuje hrozbu pre verejnú bezpečnosť, skutočne uložené opatrenie o vyhostení aj vtedy, keď ich odsun z územia Nemecka nie je možný z dôvodu situácie v krajine ich destinácie. V takomto prípade je dôsledkom prijatia opatrenia o vyhostení jednak to, že sa ukončuje platnosť povolenia na pobyt

dotknutého cudzinca v súlade s § 51 ods. 1 bodom 5 AufenthG, a po druhé to, že sa na základe § 11 ods. 1 AufenthG tomuto cudzincovi zakazuje vstup a pobyt, ako aj vydanie nového povolenia na pobyt pred uplynutím doby uvedenej v rozhodnutí o vyhostení.

26. V tomto kontexte sa vnútroštátny súd zamýšľa nad tým, či zákaz vstupu a pobytu, ktorý môže byť podľa vnútroštátneho práva uložený aj v prípade neexistencie príkazu opustiť štátne územie pod hrozbou odsunu, je v súlade s právom Únie. V tejto súvislosti uvedený súd spresňuje, že podľa nemeckého práva rozhodnutie o vyhostení ako také nepredstavuje „rozhodnutie o návrate“ v zmysle článku 3 bodu 4 smernice 2008/115, pričom túto kvalifikáciu treba naopak priznať príkazu opustiť štátne územie pod hrozbou odsunu.

27. Osobitne má uvedený súd pochybnosti o otázke, či zákaz vstupu a pobytu uložený štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na účely „nesúvisiace s migráciou“, predovšetkým v spojení s rozhodnutím o vyhostení, patrí do pôsobnosti smernice 2008/115. Pre prípad, že by sa na túto otázku mala poskytnúť kladná odpoveď, sa vnútroštátny súd zamýšľa nad tým, či o zákaze vstupu a pobytu nemožno usudzovať, že je v súlade s požiadavkami tejto smernice, pokiaľ príkaz na opustenie štátneho územia pod hrozbou odsunu, ktorý bol prijatý súbežne s týmto zákazom, bol orgánom, ktorý ho vydal, zrušený.

28. Ak by sa malo usudzovať, že nevyhnutným dôsledkom zrušenia rozhodnutia o návrate je nezákonnosť zákazu vstupu, ktorý je k tomuto rozhodnutiu pripojený, vnútroštátny súd sa zamýšľa nad otázkou, či je to tak aj v prípade, že rozhodnutie o vyhostení, ktoré predchádzalo rozhodnutiu o návrate, nadobudlo právoplatnosť.

29. Práve za týchto okolností Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. a) Patrí zákaz vstupu, ktorý sa uloží štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na účely ‚nesúvisiace s migráciou‘, do pôsobnosti smernice [2008/115], 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 prvú otázku písm. a): Nespadá taký zákaz vstupu pod smernicu 2008/115 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 prvú otázku odpovie v tom zmysle, že predmetný zákaz vstupu spadá do pôsobnosti smernice 2008/115:

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

b) Stane sa tento zákaz vstupu protiprávnym aj vtedy, keď je rozhodnutie o vyhostení vydané v správnom konaní pred rozhodnutím o návrate právoplatné (keď nadobudlo právoplatnosť)?“

III. Konanie na Súdnom dvore

30. Tieto otázky boli predmetom písomných pripomienok zo strany nemeckej a holandskej vlády, ako aj Európskej komisie.

31. Dňa 23. apríla 2020 zaslal Súdny dvor vnútroštátnemu súdu žiadosť o informácie týkajúcu sa právneho rámca sporu vo veci samej. Odpoveď na túto žiadosť, s dátumom 6. mája 2020, bola Súdnemu dvoru doručená 27. mája 2020.

32. Na základe opatrenia na zabezpečenie priebehu konania z 8. októbra 2020 položil Súdny dvor všetkým dotknutým osobám otázku na písomné zodpovedanie. Písomné pripomienky k tejto otázke boli predložené v stanovenej lehote.

IV. Analýza

33. Nemecká vláda namietala neprípustnosť prvej prejudiciálnej otázky. Keďže sa mi zdá, že toto tvrdenie sa implicitne týka aj druhej otázky, začnem svoju analýzu posúdením prípustnosti (časť A), a následne sa zameriam na meritum každej z týchto prejudiciálnych otázok (časť B).

A. O prípustnosti

34. Nemecká vláda vo svojich písomných pripomienkach tvrdí, že v rozpore s tým, čo vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, Spolková republika Nemecko využila možnosť, upravenú v článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115, neuplatňovať túto smernicu na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat na základe alebo v dôsledku trestnoprávnej sankcie.

35. Na podporu tohto tvrdenia táto vláda upozorňuje Súdny dvor na to, že dôvodová správa k nemeckému zákonu, ktorým sa preberá smernica 2008/115, obsahuje vo vzťahu k § 11 AufenthG, ktorým sa preberá článok 11 smernice 2008/115, túto pasáž: „Výnimky z bežnej doby piatich rokov upravené v novej štvrtej vete sú založené na článku 2 ods. 2 písm. b) (v tejto súvislosti ide o obmedzenie pôsobnosti smernice vo vzťahu k osobám odsúdeným v trestnom konaní) a na článku 11 ods. 2 druhej vete (vážna hrozba pre verejnú bezpečnosť a verejný poriadok) smernice 2008/115“.

36. V tejto súvislosti poukazujem na to, že v nadväznosti na žiadosť o informácie, ktorú vnútroštátnemu súdu zaslal Súdny dvor, tento súd zotrval na svojom výklade nemeckého práva, tak ako ho predstavil v rozhodnutí, ktorým podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, podľa ktorého Spolková republika Nemecko nerozhodla na základe článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115, vylúčiť z *celého* rozsahu pôsobnosti tejto smernice štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat na základe alebo v dôsledku trestnoprávnej sankcie.

37. Vnútroštátny súd totiž poznamenáva, že pasáž dôvodovej správy citovaná nemeckou vládou odkazuje na § 11 ods. 3 znenia AufenthG uplatniteľného na skutkové okolnosti veci samej, podľa ktorého môže doba zákazu vstupu presiahnuť päť rokov „jedine v prípade, že bol cudzinec vyhostený *v dôsledku odsúdenia v trestnom konaní* alebo že predstavuje vážnu hrozbu pre verejnú bezpečnosť alebo pre verejný poriadok“ [4]. Domnieva sa tak, že z uvedenej pasáže vyplýva, že pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bolo uložené opatrenie o vyhostení v dôsledku odsúdenia v trestnom konaní, zámerom nemeckého zákonodarcu pri uplatnení článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115 bolo upraviť len *čiastkovú* výnimku z osobitného pravidla stanoveného v článku 11 ods. 2 tejto smernice, ktoré obmedzuje dobu platnosti zákazu vstupu na päť rokov a výnimky umožňuje iba v prípade vážnej hrozby pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť.

38. Podľa ustálenej judikatúry pritom platí, že v rámci rozdelenia právomocí medzi Súdny dvor a vnútroštátne súdy v prejudiciálnom konaní je Súdny dvor povinný zohľadniť právny a skutkový rámec, do ktorého spadajú prejudiciálne otázky, *tak ako je tento vymedzený vnútroštátnym súdom, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania*. Z toho vyplýva, že bez ohľadu na kritiku zo strany nemeckej vlády smerujúcu proti výkladu vnútroštátneho práva, ktorý zastáva vnútroštátny súd, musí byť posúdenie tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania uskutočnené vzhľadom na výklad [5], podľa ktorého nemecký zákonodarca pri uplatnení článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115 nemal v úmysle vylúčiť štátnych príslušníkov tretích krajín vyhostených v dôsledku ich odsúdenia v trestnom konaní z celého rozsahu pôsobnosti tejto smernice. [6]

39. Skutočnosť, že Súdny dvor uznal opačný výklad nemeckej právnej úpravy v rozsudku Filev a Osmani [7], tak ako to zdôraznila nemecká vláda, nemôže podľa môjho názoru oprávniť odlišný záver. Vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, bol totiž Súdny dvor na základe judikatúry uvedenej v predchádzajúcom bode týchto návrhov viazaný výkladom vnútroštátneho práva poskytnutým zo strany Amtsgericht Laufen (Okresný súd Laufen, Nemecko), ktorý bol autorom návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

40. Vzhľadom na to, že relevantnosť otázok, ktoré položil vnútroštátny súd, nemožno spochybniť, domnievam sa, že by sa tieto otázky mali považovať za prípustné.

B. O veci samej

1. Úvodné poznámky

41. Je potrebné načrtnúť hlavné rysy právneho rámca relevantného na účely výkladu, o ktorý je Súdny dvor požiadaný.

42. Cieľom smernice 2008/115 je zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách pre osoby, ktoré majú byť vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich ľudských práv, ako aj ich dôstojnosti. [8]

[4] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[5] Pozri rozsudok z 21. júna 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, bod 25 a citovanú judikatúru).

[6] Pokiaľ ide o otázku, či článok 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115 umožňuje členským štátom stanoviť len čiastkovú výnimku, vnútroštátny súd podľa môjho názoru správne tvrdí, že táto otázka nie je rozhodujúca pre výsledok sporu vo veci samej, vzhľadom na to, že z právneho hľadiska by dôsledkom zápornej odpovede bola iba neuplatniteľnosť dôb zákazu vstupu, ktoré presahujú päť rokov.

[7] Rozsudok z 19. septembra 2013 (C-297/12, EU:C:2013:569).

[8] Pozri odôvodnenia 2 a 11 smernice 2008/115.

43. Na tento účel táto smernica presne vymedzuje postup, v rámci ktorého sa poskytujú právne záruky a ktorý má uplatňovať každý členský štát, pokiaľ ide o návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, a stanovuje poradie jednotlivých po sebe nasledujúcich štádií, z ktorých tento postup pozostáva.

44. Konkrétnejšie uvedená smernica stanovuje, že situácia spočívajúca v nelegálnom pobyte akéhokoľvek štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu má za dôsledok vznik povinnosti tohto štátu vydať voči nemu „rozhodnutie o návrate“ [9]. Toto rozhodnutie ukladá dotknutému štátnemu príslušníkovi „povinnosť návratu“, to znamená povinnosť vrátiť sa do jeho krajiny pôvodu, do krajiny tranzitu alebo do inej krajiny [10], a prípadne stanovuje primeranú lehotu, v ktorej musí tento štátny príslušník dobrovoľne opustiť štátne územie. [11] Ak sa lehota na dobrovoľný odchod neposkytla, alebo ak sa nesplnila povinnosť návratu, členské štáty sú povinné prijať všetky opatrenia potrebné na to, aby sa zabezpečilo vykonanie rozhodnutia o návrate. [12]

45. K rozhodnutiu o návrate môže – alebo v určitých prípadoch musí – byť pripojený „zákaz vstupu“. Hoci ho prijíma iba jeden členský štát, cieľom tohto zákazu je v zmysle definície vyplývajúcej z článku 3 bodu 6 smernice 2008/115 zakázať osobe, ktorej je určený, vstup a pobyt *na území všetkých členských štátov*. Účinkom vnútroštátnych opatrení spočívajúcich v návrate tak priznáva „európsky rozmer“ [13].

46. Aby tento rozmer nezostal čisto teoretickým, stanovuje táto smernica taktiež to, že ak členský štát zvažuje udelenie povolenia na pobyt alebo iného povolenia, ktorým sa poskytuje právo na pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, na ktorého sa vzťahuje zákaz vstupu vydaný v inom členskom štáte, je povinný sa najprv poradiť s členským štátom, ktorý zákaz vstupu vydal, a zohľadniť jeho záujmy. [14] Spustenie takéhoto procesu konzultácie predpokladá predchádzajúce oboznámenie sa so zákazmi vstupu vydanými inými členskými štátmi, ktoré je umožnené v rozsahu, v akom informácie týkajúce sa týchto zákazov vstupu môžu byť predmetom vnútroštátneho zápisu vloženého do Schengenského informačného systému druhej generácie na základe článku 24 ods. 3 nariadenia č. 1987/2006. [15]

47. Práve zákaz vstupu je predmetom otázok, ktoré položil vnútroštátny súd a ktoré mám v úmysle preskúmať v rámci nasledujúcich úvah.

9 Článok 6 ods. 1 smernice 2008/115.

10 Článok 3 body 3 a 4 smernice 2008/115.

11 Článok 7 ods. 1 smernice 2008/115. Členské štáty môžu upustiť od poskytnutia takejto lehoty v prípadoch uvedených v odseku 4 tohto ustanovenia (pozri poznámku pod čiarou 18 vyššie).

12 Článok 8 ods. 1 smernice 2008/115.

13 Pozri odôvodnenie 14 smernice 2008/115.

14 Pozri článok 11 ods. 4 smernice 2008/115, ktorý v tejto súvislosti odkazuje na článok 25 dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9).

15 Treba poznamenať, že toto nariadenie bolo zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1861 z 28. novembra 2018 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému (SIS) v oblasti hraničných kontrol, o zmene Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a o zmene a zrušení nariadenia (ES) č. 1987/2006 (Ú. v. EÚ L 312, 2018, s. 14), ktoré sa bude uplatňovať od 28. decembra 2021. článok 24 ods. 1 nariadenia č. 2018/1861, ktorý má nahradiť článok 24 nariadenia č. 1987/2006, stanovuje *povinnosť* členských štátov vložiť zápis do SIS vo všetkých prípadoch, keď bol zákaz vstupu voči neoprávnene sa zdržiavajúcemu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny vydaný na základe ustanovení rešpektujúcich smernicu 2008/115.

2. O prvej otázke

48. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či zákaz vstupu a pobytu vydaný voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny súbežne s rozhodnutím o vyhostení prijatým na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní patrí do pôsobnosti smernice 2008/115.

49. Hneď na úvod treba poznamenať, že tak ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, pochybnosti, ktoré má vnútroštátny súd, majú svoj pôvod v znení bodu 11 „príručky o návrate“, vydanej Komisiou [16], podľa ktorej sa smernica 2008/115 uplatňuje iba na zákazy vstupu súvisiace s porušením pravidiel migrácie v členských štátoch („zákazy súvisiace s návratom“), to znamená pravidiel, ktoré upravujú vstup a pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín, pričom sa však táto smernica nedotýka zákazov vstupu „vydaných na účely nesúvisiace s migráciou“. Do tejto druhej kategórie spadajú okrem zákazov vstupu, ktoré predstavujú reštriktívne opatrenie prijaté na základe kapitoly 2 hlavy V ZEÚ aj zákazy vstupu vydané voči štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí spáchali závažné trestné činy alebo pri ktorých existujú zjavné náznaky, že majú zámer spáchať takéto činy. Zákaz, o aký ide vo veci samej, by podľa vnútroštátneho súdu mohol spadať do tejto kategórie a z tohto dôvodu nepatriť do pôsobnosti smernice 2008/115.

50. Inými slovami, Súdny dvor je požiadaný o to, aby sa vyjadril k správnosti výkladu, podľa ktorého sa smernica 2008/115 uplatňuje iba na zákazy vydané z dôvodu porušenia pravidiel migrácie, pričom zákazy, ktoré do tejto kategórie nepatria, a to predovšetkým tie, ktorých cieľom je ochrana verejného poriadku a verejnej bezpečnosti v členských štátoch, naopak naďalej ostávajú v právomoci členských štátov.

51. Treba predovšetkým poznamenať, že článok 3 bod 6 smernice 2008/115 vymedzuje „zákaz vstupu“ ako „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“, takže neumožňuje výklad, podľa ktorého bolo zámerom normotvorcu Únie to, aby sa tento článok týkal výlučne opatrení odôvodnených porušením pravidiel migrácie. Podľa môjho názoru ho neumožňuje ani článok 11 ods. 1 tejto smernice, keďže toto ustanovenie sa obmedzuje len na to, že stanovuje podmienky, za ktorých sa k rozhodnutiam o návrate pripája (alebo k nim môže byť pripojený) zákaz vstupu, pričom sa v ňom vôbec nezmieňujú dôvody, ktoré k vydaniu takéhoto zákazu viedli.

52. Pokiaľ ide preskúmanie štruktúry smernice 2008/115, súhlasím s výkladom vnútroštátneho súdu, podľa ktorého v tejto smernici nemožno nájsť nič, čo by svedčilo v prospech obmedzenia jej pôsobnosti, tak ako ho v bode 11 poníma „príručka o návrate“.

53. V tejto súvislosti treba poukázať na ustanovenia, ktorými uvedená smernica vymedzuje svoju vlastnú pôsobnosť.

54. Článok 2 ods. 1 smernice 2008/115 stanovuje, že táto smernica sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, *ktorí sa neoprávnene zdržiavajú* na území členských štátov, s tým, že takýto „nelegálny pobyt“ predstavuje podľa článku 3 bodu 2 tejto smernice „prítomnosť štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu, pričom táto osoba nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu ustanovené v článku 5 [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich

[16] 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).

pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)[17]] alebo iné podmienky vstupu alebo pobytu v uvedenom členskom štáte“. Vzhľadom na svoj všeobecný charakter pritom tieto ustanovenia nenechávajú priestor pre pochybnosti, pokiaľ ide o skutočnosť, že zámerom normotvorcu Únie bolo vymedziť pôsobnosť uvedenej smernice veľmi široko, keďže tento stanovil, že nelegálnym pobytom, na ktorý sa táto smernica vzťahuje, nie je iba prípad, keď je pobyt nelegálny z dôvodu porušenia pravidiel migrácie („podmienky vstupu ustanovené v článku 5 Kódexu schengenských hraníc alebo iné podmienky vstupu… v uvedenom členskom štáte“), ale aj prípad, keď je pobyt nelegálny z dôvodu porušenia *iných* pravidiel, než sú pravidlá migrácie („iné podmienky… pobytu v uvedenom členskom štáte“).

55. Ako sa uvádza vyššie, článok 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115 priznáva členským štátom možnosť rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat na základe alebo v dôsledku trestnoprávnej sankcie. Tento článok tak nevyhnutne vychádza z premisy, podľa ktorej nelegálny pobyt, ktorý môže viesť k uplatneniu smernice 2008/115, môže vyplývať aj z vážneho porušenia vnútroštátneho trestného práva. Treba totiž konštatovať, že existencia takéhoto ustanovenia by bola úplne zbytočná v prípade, že nelegálnym pobytom relevantným na účely uplatnenia tejto smernice by mohol byť len nelegálny pobyt spojený s porušením pravidiel migrácie. Z toho vyplýva, že rozhodnutie o návrate, ako aj zákaz vstupu, ktorý sa k nemu pripája, môžu byť prijaté aj na účely súvisiace s ochranou verejného poriadku a verejnej bezpečnosti.

56. Tento záver sa podľa môjho názoru presadzuje tým viac, pokiaľ sa vezmú do úvahy ďalšie ustanovenia smernice 2008/115, akými sú napríklad článok 6 ods. 2[18], článok 7 ods. 4[19], článok 11 ods. 2 a 3, a článok 12 ods. 1 druhý pododsek.[20] Tieto ustanovenia totiž preukazujú, že opatrenia, ktoré sa zameriavajú na ochranu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a národnej bezpečnosti, nie sú uchránené od harmonizovaného režimu, ktorý táto smernica zavádza, pričom ciele sledované týmito opatreniami majú za dôsledok len možnosť členských štátov upraviť výnimky z pravidiel stanovených v týchto článkoch.[21]

57. Osobitne pokiaľ ide o zákaz vstupu, článok 11 ods. 2 smernice 2008/115 stanovuje, že hoci jeho dĺžka trvania v zásade nesmie presiahnuť päť rokov, členské štáty môžu vydať zákaz vstupu, s dĺžkou trvania presahujúcou takýto limit v prípade, že by štátny príslušník tretej krajiny predstavoval vážnu hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť. Okrem toho sa v článku 11 ods. 3 tejto smernice v podstate uvádza, že členské štáty nemôžu prijať zákaz vstupu voči obetiam obchodovania s ľuďmi, ktorým sa z tohto dôvodu poskytlo právo na pobyt, pokiaľ tieto osoby nepredstavujú hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť a národnú bezpečnosť.

[17] Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1.

[18] Článok 6 ods. 2 smernice 2008/115 stanovuje: „Od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu a majú platné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie udeľujúce právo na pobyt, ktoré vydal iný členský štát, sa vyžaduje, aby bezodkladne odišli na územie tohto iného členského štátu. Ak dotknutý štátny príslušník tretej krajiny túto požiadavku nedodrží alebo ak sa *z dôvodu verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti* požaduje jeho bezodkladný odchod, uplatňuje sa odsek 1“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

[19] Článok 7 ods. 4 smernice 2008/115 stanovuje: „Ak existuje riziko úteku alebo ak žiadosť o legálny pobyt bola zamietnutá ako zjavne neodôvodnená alebo podvodná, alebo ak dotknutá osoba predstavuje *riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť*, členské štáty môžu upustiť od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní.“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

[20] Článok 12 ods. 1 smernice 2008/115 znie: „Rozhodnutia o návrate, rozhodnutia o zákaze vstupu, ak sa vydali a rozhodnutia o odsune sa vydávajú písomne, pričom sa v nich uvádzajú skutkové a právne dôvody, ako aj informácie o dostupných opravných prostriedkoch.
Ak vnútroštátne právo umožňuje obmedziť právo na informácie, môžu sa obmedziť informácie týkajúce sa skutkových dôvodov, a to najmä *na účely zaistenia národnej bezpečnosti, obrany, verejnej bezpečnosti* a predchádzania, vyšetrovania, odhaľovania a stíhania trestných činov.“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

[21] Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré som predniesol vo veci Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, bod 40).

58. Prípravné práce podľa môjho názoru potvrdzujú, že normotvorca Únie nemal vôbec v úmysle zvažovať obmedzenie pôsobnosti smernice 2008/115 založené na dôvodoch nelegálnosti pobytu. Komisia by podľa môjho názoru nemohla tento úmysel vyjadriť jasnejšie, než ho vyjadrila v návrhu smernice [22] a v pracovnom dokumente útvarov Komisie SEC(2005) 1175 [23]. V prvom dokumente totiž uviedla, že tento posledný dokument „sa… zameriava na… určenie horizontálneho súboru pravidiel uplatňovaných na akýkoľvek nelegálny pobyt občana tretej krajiny, *bez ohľadu na dôvod nelegálneho pobytu* (napr. skončenie platnosti víza, skončenie platnosti povolenia na pobyt, odňatie alebo zrušenie povolenia na pobyt, zamietavé konečné rozhodnutie v žiadosti o azyl, zrušenie štatútu utečenca, nelegálny vstup)“ [24], zatiaľ čo v druhom dokumente spresnila, že navrhovaná smernica sa má uplatňovať nielen v prípade, že je pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín nelegálny z toho dôvodu, že nespĺňajú podmienky vstupu stanovené v článku 5 dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda (teraz článok 6 Kódexu schengenských hraníc), ale aj vtedy, keď je ich pobyt nelegálny z iných dôvodov, pričom ako príklad uviedla prípad štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý stratí svoje povolenie na pobyt, a súčasne sa voči nemu vedie konanie o návrate *z dôvodu spáchania závažného trestného činu*.

59. Je pravda, že Komisia v uvedenom návrhu pripustila, že otázka, či pojem „vyhostenie z dôvodov národnej a verejnej bezpečnosti“ mal byť tiež predmetom harmonizácie v navrhovanej smernici, bola preskúmaná. Taktiež pripustila, že na túto otázku sa odpovedalo záporne predovšetkým z toho dôvodu, že takáto harmonizácia by sa nemala uskutočňovať v rámci smernice zaoberajúcej sa ukončením nelegálneho pobytu/návratu, ale skôr v rámci smernice upravujúcej podmienky vstupu a pobytu a ukončenia legálneho pobytu. Komisia však následne vysvetlila, že to neznamená, že situácia toho štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorého zákonný pobyt bol ukončený z dôvodov verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti, nespadá do pôsobnosti navrhovanej smernice. Práve naopak, táto osoba sa by sa tak stála štátnym príslušníkom s nelegálnym pobytom, pričom táto kvalifikácia by bez toho, aby ju bolo potrebné neskôr spresňovať, mala za následok uplatnenie predmetnej smernice. [25]

60. Posúdenie článku 3 bodu 6 a článku 11 smernice 2008/115 z teleologického hľadiska podľa môjho názoru tiež naznačuje, že táto smernica bola koncipovaná tak, že je jej pôsobnosť v zásade tak široká, že ju nemožno obmedziť len na zákazy vstupu odôvodnené porušením pravidiel migrácie. „Európsky rozmer“, ktorý sa zákaz vstupu upravený v týchto ustanoveniach snaží priznávať účinkom vnútroštátnych opatrení spočívajúcich v návrate sa totiž tak, ako správne pripomína vnútroštátny súd, vysvetľuje cieľom uvedených ustanovení, ktorým je zabraňovať nelegálnemu prisťahovalectvu a vyhnúť sa tomu, aby neoprávnene sa zdržiavajúci štátni príslušníci tretích krajín tým, že budú profitovať z existujúcich rozdielov v právnych úpravách medzi členskými štátmi, obchádzali vnútroštátne opatrenia, ktorými sa ukončuje ich pobyt. Tieto ciele pritom podľa môjho názoru nie sú v súlade s obmedzením okruhu osôb, vo vzťahu ku ktorým sa môže vydať zákaz vstupu, tak ako ho chápe „príručka o návrate“.

61. V tomto štádiu je však potrebné pripustiť, že sa zdá, že najzávažnejšie pochybnosti, ktoré má vnútroštátny súd, sa týkajú otázky, či taký výklad, aký navrhujem v týchto návrhoch, je správny z hľadiska ustanovení nariadenia č. 1987/2006.

[22] Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území [SEC(2005) 1057, KOM(2005) 391 – v konečnom znení 2005/0167 (COD), časť 4, kapitola I].

[23] Commission staff working document – Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals [KOM(2005) 391 v konečnom znení].

[24] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[25] Pozri časť 3 bod 12 návrhu smernice.

62. Treba totiž pripomenúť, že v bode 11 „príručky o návrate“ sa medzi zákazmi vstupu „vydanými na účely nesúvisiace s migráciou“, na ktoré sa tak pôsobnosť smernice 2008/115 nevzťahuje, výslovne uvádzajú zákazy vydané voči štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí spáchali závažné trestné činy alebo pri ktorých existujú zjavné náznaky, že majú zámer spáchať takýto čin. Bod 11 z tohto titulu odkazuje na zákazy vstupu a pobytu, ktoré sú založené na hrozbe pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť a na ktoré sa vzťahuje článok 24 ods. 2 nariadenia č. 1987/2006, vykladaný v súlade s článkom 24 ods. 1 tohto nariadenia. Ja osobne dodávam, že článok 24 ods. 3 uvedeného nariadenia upravuje zákazy vstupu a pobytu, ktoré boli vydané voči štátnym príslušníkom tretích krajín, na ktorých sa vzťahovalo „opatrenie, ako je vyhostenie, odoprenie vstupu alebo deportácia“, a ktoré sa zakladajú na „nedodržaní vnútroštátnych právnych predpisov o vstupe alebo pobyte [týchto štátnych príslušníkov]“.

63. Z článku 24 nariadenia č. 1987/2006, prijatého pred nadobudnutím účinnosti smernice 2008/115, tak vyplýva, že zákazy vstupu a pobytu, ktoré sú založené na hrozbe pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, a tie zákazy vstupu a pobytu, ktoré sú vydané voči štátnymi príslušníkom tretích krajín, na ktorých sa vzťahuje rozhodnutie o vyhostení, odopretí vstupu alebo deportácii, sú zadefinované tak, že patria do *odlišných* kategórií, keďže sa riadia právnym režimom, ktorý je pre každú z nich osobitný (povinnosť vložiť zápis do SIS existuje iba vo vzťahu k prvým z nich). Nariadenie 2018/1861, ktoré sa bude uplatňovať namiesto nariadenia č. 1987/2006 od 28. decembra 2021, preberá vo svojom článku 24 ods. 1 štruktúru pozostávajúcu z dvoch kategórií a obsah článku 24 nariadenia č. 1987/2006[26], pričom konštatuje, že druhá kategória zákazov vstupu už bola harmonizovaná smernicou 2008/115 („zákazy vstupu voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny v súlade s postupmi podľa smernice [2008/115]“)[27].

64. Zdá sa, že vnútroštátny súd sa zamýšľa nad otázkou, či by to malo viesť k záveru, že *akýkoľvek* zákaz vstupu založený na hrozbe pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, nepatrí do pôsobnosti smernice 2008/115, a teda že sa naň vzťahuje len ten právny režim, ktorý je naň uplatniteľný na základe vnútroštátneho práva, tak ako to tvrdí holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach.

65. Je síce pravda, že vzhľadom na to, že smernica 2008/115 predstavuje vývoj schengenského *acquis*, mala by sa vykladať s tým, že sa zohľadní nevyhnutná koherentnosť tohto *acquis*[28], ktoré bez akýchkoľvek pochybností zahŕňa ustanovenia nariadenia č. 1987/2006. Podľa môjho názoru je však výklad článku 24 ods. 2 tohto nariadenia, o ktorom sa uvažuje v predchádzajúcom bode týchto návrhov, založený na nesprávnom výklade osobnej pôsobnosti tohto ustanovenia.

66. Domnievam sa totiž, že zákazy vstupu a pobytu založené na hrozbe pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, tak ako sú uvedené v článku 24 ods. 2 nariadenia č. 1987/2006, sa vzťahujú iba na tých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú

[26] Jedinou podstatnou zmenou, ktorá sa zavádza, je rozšírenie povinnosti vložiť zápis do SIS na zákazy vstupu vydané v súlade s postupmi podľa smernice 2008/115. Pozri najmä návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému (SIS) v oblasti hraničných kontrol, o zmene nariadenia (EÚ) č. 515/2014 a o zmene a zrušení nariadenia (ES) č. 1987/2006 [COM(2016)882 final 2016/0408 (COD), s. 4]. Pozri tiež poznámku pod čiarou15 vyššie.

[27] Článok 24 ods. 1 nariadenia 2018/1861 znie: „Členské štáty vložia zápis na účely odopretia vstupu a pobytu, ak je splnená niektorá z týchto podmienok: a) členský štát po individuálnom posúdení, ktoré zahŕňa posúdenie osobných pomerov dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny a dôsledkov odopretia vstupu a pobytu tomuto štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, dospel k záveru, že prítomnosť tohto štátneho príslušníka tretej krajiny na území tohto členského štátu predstavuje ohrozenie verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo národnej bezpečnosti, a v dôsledku toho tento členský štát prijal v súlade so svojím vnútroštátnym právom súdne alebo správne rozhodnutie o odopretí vstupu a pobytu a vydal vnútroštátny zápis na účely odopretia vstupu a pobytu, alebo b) členský štát uložil štátnemu príslušníkovi tretej krajiny zákaz vstupu v súlade s postupmi podľa smernice [2008/115].“

[28] Rozsudok z 26. októbra 2010, Spojené kráľovstvo/Rada (C-482/08, EU:C:2010:631, bod 48).

mimo územia dotknutého členského štátu v čase, keď sú vydané. Tým sa vysvetľuje, prečo sú považované za odlišnú kategóriu ako zákazy, na ktoré sa vzťahuje smernica 2008/115: ako by sa dalo uvažovať o začatí konania o návrate predmetných štátnych príslušníkov, ak sa títo nenachádzajú v situácii spočívajúcej v nelegálnom pobyte na území uvedeného členského štátu?

67. Naopak, v rozpore s tým, čo tvrdí holandská vláda, sa článok 24 ods. 2 nariadenia č. 1987/2006 nevzťahuje na zákazy vstupu a pobytu, akým je aj ten, o aký ide vo veci samej, to znamená na zákazy prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti vo vzťahu k štátnym príslušníkom, ktorí sa *už* nachádzajú na území členského štátu. Prijatie takýchto zákazov vstupu a pobytu totiž predpokladá, že sa títo štátni príslušníci nachádzajú v situácii spočívajúcej v nelegálnom pobyte a že v dôsledku toho sa voči nim musí vydať rozhodnutie o návrate. Ide tak o zákazy „súvisiace s návratom“, ktoré sa ako také spravujú smernicou 2008/115.

68. Aby som to zhrnul, členské štáty majú naďalej právomoc stanovovať zákazy vstupu vo vzťahu k osobám predstavujúcim hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, predovšetkým ak boli odsúdené v členskom štáte za trestný čin, za ktorý sa ukladá trest odňatia slobody v trvaní minimálne 1 roka, a to pod podmienkou, že sa tieto osoby zdržiavajú mimo územia dotknutého členského štátu v čase, keď sú uvedené zákazy vydané. Naopak, členské štáty sú povinné rešpektovať harmonizované pravidlá stanovené smernicou 2008/115, počnúc povinnosťou prijať rozhodnutie o návrate, v prípade, že stanovujú zákazy vstupu vo vzťahu k osobám predstavujúcim hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, ak sa predmetné osoby už nachádzajú na ich území.[29] Táto smernica sa uplatňuje s výnimkou tej situácie, že dotknutý členský štát v prípade, že by hrozby alebo nebezpečenstvá pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť vyplývali z toho, že bola dotknutým osobám uložená závažná trestnoprávna sankcia alebo boli proti nim vedené konania o vydaní, využil možnosť, ktorú mu priznáva článok 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115.[30]

69. Práve súvislosť s potrebou uskutočniť návrat dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín je tak tým, čo odlišuje zákazy vstupu patriace do pôsobnosti smernice 2008/115 od tých, ktoré sú založené iba na vnútroštátnom práve, a nie dôvody ich prijatia. Samotná Komisia vo svojich písomných pripomienkach pripúšťa, že bod 11 „príručky o návrate“ je mätúci, keďže sa v ňom zmieňujú zákazy vstupu vydané „na účely nesúvisiace s migráciou“, namiesto toho, aby bol použitý správny výraz, ktorým sú zákazy vstupu „nesúvisiace s návratom“.

70. Vzhľadom na to, čo je uvedené vyššie, navrhujem, aby Súdny dvor na prvú prejudiciálnu otázku odpovedal v tom zmysle, že zákaz vstupu a pobytu, vydaný voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny súbežne s rozhodnutím o vyhostení prijatým na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní, patrí do pôsobnosti smernice 2008/115.

[29] Rozdiel medzi týmito dvomi kategóriami zákazov vstupu možno objasniť prostredníctvom odkazu na francúzsky právny poriadok, konkrétne na code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kódex upravujúci vstup a pobyt cudzincov a azylové právo). Prvá kategória s názvom „správne rozhodnutie o zákaze vstupu na štátne územie“ je upravená v článku L214-2 tohto kódexu, podľa ktorého „[sa voči akémukoľvek štátnemu príslušníkovi tretej krajiny], pokiaľ tento nemá obvyklý pobyt vo Francúzsku a *nenachádza sa* na vnútroštátnom území, môže vydať správny zákaz o vstupe na štátne územie v prípade, že by jeho prítomnosť vo Francúzsku predstavovala vážnu hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť alebo medzinárodné vzťahy Francúzska“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Druhá kategória s názvom „zákaz návratu na územie Francúzska“ je upravená v článku L511-1 uvedeného kódexu, podľa ktorého „správny orgán môže uložiť povinnosť opustiť územie Francúzska cudzincovi, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu Európskej únie… v prípade, že sa tento nachádza v jednom z týchto prípadov: … (7) Ak správanie cudzinca, ktorý sa po dobu viac ako troch mesiacov pravidelne nezdržiava vo Francúzsku, predstavuje hrozbu pre verejný poriadok“.

[30] Napríklad Francúzska republika túto možnosť využila, pokiaľ ide o „zákaz vstupu na územie Francúzska“, upravený v článku L541-1 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kódex upravujúci vstup a pobyt cudzincov a azylové právo), to znamená trest, ktorý môže uložiť súdny orgán cudzincovi vinnému zo spáchania zločinu alebo prečinu a ktorý sa spravuje ustanoveniami článkov 131-30, 131-30-1 a 131-30-2 francúzskeho Trestného zákona.

3. O druhej otázke

71. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či smernica 2008/115 bráni tomu, aby bol v platnosti ponechaný zákaz vstupu a pobytu, vydaný voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny súbežne s rozhodnutím o vyhostení, ktoré nadobudlo právoplatnosť a ktoré bolo prijaté na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní, a to pokiaľ bolo rozhodnutie o návrate zrušené.

72. Táto otázka má svoj pôvod v osobitostiach nemeckej právnej úpravy, tak ako vyplývajú z opisu vnútroštátneho právneho rámca v rozhodnutí vnútroštátneho súdu a ktoré možno zhrnúť takto: i) opatrenie vyhostenia nepredstavuje „rozhodnutie o návrate“ v zmysle smernice 2008/115, pričom sa táto kvalifikácia priznáva príkazu opustiť územie Nemecka pod hrozbou odsunu; ii) každé opatrenie vyhostenia má za dôsledok to, že sa pobyt cudzieho štátneho príslušníka stáva nelegálnym a že sa tak na neho vzťahuje abstraktná povinnosť opustiť územie Nemecka, a iii) zákaz vstupu a pobytu sa *ipso iure* pripája nielen ku každému príkazu opustiť štátne územie pod hrozbou odsunu, ale tiež ku každému opatreniu vyhostenia. Tieto skutočnosti privádzajú vnútroštátny súd k zamysleniu sa nad otázkou, či má zákaz vstupu zdieľať rovnaký právny osud s rozhodnutím o návrate, a po zrušení tohto rozhodnutia tak nemôže ostať v platnosti.

73. Vnútroštátny súd potom, ako poukázal na to, že znenie článku 11 ods. 1 smernice 2008/115, podľa ktorého sa k rozhodnutiam o návrate pripája (prvý pododsek) alebo môže „pripojiť“ (druhý pododsek) zákaz vstupu, na túto otázku neumožňuje odpovedať, vysvetľuje, že skutočnosť, že článok 3 bod 6 tejto smernice vymedzuje zákaz vstupu ako správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktoré „je pripojené k rozhodnutiu o návrate“, nemá podľa jeho názoru nevyhnutne za dôsledok to, že zrušenie rozhodnutia o návrate zbavuje zákaz vstupu, ktorý sa k nemu pripája, akéhokoľvek základu. V tejto súvislosti sa uvedený súd zamýšľa nad tým, či sa časová súvislosť medzi týmito dvomi aktmi prejavuje aj v hmotnoprávnej spojitosti z hľadiska uvedenej smernice, čo by naopak umožnilo výklad, podľa ktorého sa zákaz vstupu po tom, čo bolo rozhodnutie o návrate zrušené, stáva protizákonným.

74. Podľa môjho názoru je potrebné poskytnúť jedno spresnenie na účely zaručenia koherentného výkladu článku 3 bodu 6 a článku 11 ods. 1 smernice 2008/115. Nemyslím si, že cieľom časti vety „ktoré je pripojené k rozhodnutiu o návrate“ je vyjadriť časovú súvislosť, ba dokonca simultánnosť medzi predmetnými dvomi aktmi, čo, ako sa zdá, vnútroštátny súd považuje za preukázané. V tejto súvislosti totiž treba poukázať na to, že podľa článku 11 ods. 1 smernice 2008/115, jeden z prípadov, v ktorých sú členské štáty povinné prijať zákaz vstupu, platí v prípade, že sa nesplnila povinnosť návratu v lehote, ktorá bola poskytnutá v rozhodnutí o návrate na dobrovoľný odchod [písm. b)]. Keďže by pritom zákaz vstupu bol v takomto prípade uložený v *neskoršom štádiu* v porovnaní s rozhodnutím o návrate, nevyhnutnosť vzťahu simultánnosti medzi týmito dvomi aktmi podľa môjho názoru nemôže byť súčasťou definície zákazu vstupu.

75. Toto konštatovanie by mohlo vyvolať dojem, že formulácia takejto definície je nešikovná a že prostredníctvom použitia slovesa „pripojiť“ chcel normotvorca Únie stanoviť medzi zákazmi vstupu, na ktoré sa vzťahuje smernica 2008/115, a rozhodnutiami o návrate nevyhnutnosť súvislosti iného druhu, konkrétne súvislosť spočívajúcu v hmotnoprávnej spojitosti, ktorá ako taká implikuje, aby zákaz vstupu nemohol byť ponechaný v platnosti po zrušení rozhodnutia o návrate.

76. Takáto hypotéza je podľa môjho názoru podporená rozsudkom, ktorý vydal Súdny dvor vo veci Ouhrami [31]. V rámci svojej odpovede týkajúcej sa výkladu článku 11 ods. 2 smernice 2008/115, a predovšetkým časového okamihu, od ktorého sa má dĺžka trvania zákazu vstupu počítať, totiž Súdny dvor uviedol, že článok 3 bod 6 a článok 11 ods. 1 v spojení s článkom 3 bodom 4 smernice 2008/115 sa majú vykladať v tom zmysle, že zákaz vstupu „má *doplniť* rozhodnutie o návrate, pričom dotknutej osobe zakazuje po určité obdobie po jej… odchode z územia členského štátu, opätovne vstúpiť na toto územie a následne sa na ňom zdržiavať“ [32], keď dospel k záveru, že „takýto zákaz teda nadobudne účinok *za predpokladu, že* dotknutá osoba predtým opustí uvedené územie“ [33]. Zastávam pritom názor, že z hľadiska doslovného znenia vyplýva z pojmov, ktoré používa Súdny dvor, kvalifikácia tohto rozhodnutia o návrate ako *predchádzajúcej podmienky nevyhnutnej* pre platnosť zákazu vstupu. V každom prípade si myslím, že tento záver vyplýva z úvah, ktoré Súdny dvor následne venuje systematickému výkladu predmetného ustanovenia a podľa ktorých sa v smernici 2008/115 *jasne rozlišuje* medzi etapou konania, ktorá trvá až do dobrovoľného alebo núteného výkonu povinnosti návratu, počas ktorej sa nelegálny pobyt dotknutej osoby spravuje rozhodnutím o návrate, a nasledujúcou etapou, počas ktorej zákaz vstupu vyvoláva svoje právne účinky, ktoré sa prejavujú v podobe zákazu vstúpiť na územie v členských štátoch a zdržiavať sa tam po novom nelegálnom vstupe. [34]

77. Treba však konštatovať, že písomné pripomienky nemeckej vlády sa zasadzujú za trošku odlišný výklad tohto rozsudku. Podľa tejto vlády, hoci je pravda, že zákaz vstupu vyvoláva svoje právne účinky od vykonania povinnosti opustiť štátne územie, vyplývajúcej z nelegálneho pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny, rovnako je pravda, že túto povinnosť nestanovuje nevyhnutne práve rozhodnutie o návrate, tak ako ho upravuje článok 6 ods. 1 smernice 2008/115. Rozhodnutie o návrate, ktoré ani zďaleka nie je systematicky konštitutívnym prvkom nelegálnosti pobytu, sa totiž podľa uvedenej vlády obmedzuje len na konštatovanie takejto nelegálnosti.

78. Pokiaľ platí, že nelegálnosť pobytu nemusí byť nutne formalizovaná rozhodnutím o návrate, opatrenie zákazu vstupu je podľa názoru nemeckej vlády naďalej možné, a to aj v prípade zrušenia tohto rozhodnutia, pretože zákaz vstupu môže vyvolávať svoje vlastné právne účinky v prípade, že štátny príslušník tretej krajiny splní svoju povinnosť podľa § 50 AufenthG tým, že dobrovoľne opustí územie Nemecka.

79. S týmto tvrdením sa nemôžem stotožniť. Tento výklad totiž nie je v súlade ani s logikou, ani s duchom smernice 2008/115.

80. Pokiaľ ide o logiku tejto smernice, je pravda, že táto smernica ponecháva členským štátom možnosť stanoviť, že na základe opatrenia o vyhostení sa pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny stáva nelegálnym a že sa tak na tohto štátneho príslušníka vzťahuje všeobecná a abstraktná právna povinnosť opustiť územie predmetného členského štátu, tak ako táto vyplýva z § 50 AufenthG. Keď už je však raz nezákonnosť pobytu konštatovaná, uvedená smernica neumožňuje dotknutému členskému štátu tolerovať prítomnosť tohto štátneho príslušníka až do času, kým sa tento z vlastnej vôle rozhodne opustiť vnútroštátne územie. Práve naopak, tento štát je povinný prijať voči tomuto štátnemu príslušníkovi rozhodnutie o návrate, a to v súlade s článkom 6 ods. 1

[31] Rozsudok z 26. júla 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590).

[32] Rozsudok z 26. júla 2017 (C-225/16, EU:C:2017:590, bod 45). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[33] Rozsudok z 26. júla 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, bod 45). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[34] Rozsudok z 26. júla 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, body 46 až 49). V nedávnejšom období vychádzal Súdny dvor z tohto odôvodnenia v rozsudku zo 17. septembra 2020, JZ (Trest odňatia slobody v prípade zákazu vstupu) (C-806/18, EU:C:2020:724, body 32 až 34).

tej istej smernice [35], s výnimkou toho, že sa rozhodne zosúladiť pobyt dotknutej osoby s právnym poriadkom tým, že mu udelí povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie poskytujúce mu právo na pobyt na základe článku 6 ods. 4 tej istej smernice. [36] Z povinnosti členských štátov začať konanie o návrate, pokiaľ neposkytnú právo na pobyt, neexistuje žiadna výnimka. Túto povinnosť tak členské štáty majú bez ohľadu na otázku, či je v konkrétnom danom prípade rozhodnutie o návrate konštitutívnym prvkom nelegálnosti pobytu alebo či má toto čisto deklaratórnu povahu.

81. Pokiaľ ide o ducha smernice 2008/115, cieľom povinnosti stanovenej v článku 6 ods. 1 tejto smernice, tak ako to vysvetľuje Komisia v „príručke o návrate“, je obmedzenie „šedých zón“ (nelegálnej imigrácie), zabrániť vykorisťovaniu neoprávnene sa zdržiavajúcich osôb a zlepšiť právnu istotu všetkých zúčastnených strán. [37] Taký výklad, o akom uvažuje nemecká vláda – podľa ktorého nadobudnutie účinkov akéhokoľvek zákazu vstupu nevyhnutne nevyžaduje, aby dotknutá osoba opustila vnútroštátne územie potom, ako bolo voči nej prijaté rozhodnutie o návrate, pokiaľ by to, že tak spraví, stačilo na splnenie všeobecnej a abstraktnej povinnosti stanovenej vnútroštátnou právnou úpravou – by pritom podľa môjho názoru flagrantne porušoval tieto ciele. „Šedé zóny“, ktoré zmieňuje Komisia, sa totiž nedajú účinne obmedziť prostredníctvom takejto povinnosti, pretože na rozdiel od povinnosti návratu obsiahnutej v homonymnom rozhodnutí z nej nevyhnutne nevyplýva ani lehota, v akej je dotknutá osoba povinná dobrovoľne opustiť územie dotknutého členského štátu, ani nútený výkon jej odchodu pre prípad, že by tak nespravila.

82. Ak zákaz vstupu, na ktorý sa vzťahuje smernica 2008/115, môže vyvolávať svoje vlastné právne účinky až po dobrovoľnom alebo nútenom výkone rozhodnutia o návrate, je samozrejmé, že nemôže byť ponechaný v platnosti po zrušení tohto rozhodnutia.

83. Téza vystupujúca do popredia v týchto návrhoch, podľa ktorej je tento zákaz vstupu nástrojom, ktorý má vo vzťahu k rozhodnutiu o návrate nevyhnutne doplnkový charakter, [38] je napokon podľa môjho názoru jasne vyjadrená aj cieľmi, na ktorých je založený zákazu vstupu v rámci predmetnej smernice. V týchto návrhoch už bolo viackrát pripomenuté, že tým, že zákaz vstupu zakazuje akýkoľvek vstup a akýkoľvek pobyt na území všetkých členských štátov, je jeho cieľom priznávať „účinkom vnútroštátnych opatrení spočívajúcich v návrate európsky rozmer“ [39]. Treba dodať, že tak ako sa to v podstate uvádza v bode 11 „príručky o návrate“, cieľom zákazu vstupu je posilnenie dôveryhodnosti konania o návrate vyslaním jasného signálu tým, ktorí boli vyhostení za porušenie pravidiel migrácie v členských štátoch, že nebudú môcť počas určeného obdobia opätovne vstúpiť do žiadneho členského štátu. Tieto ciele podľa môjho názoru neponechávajú žiaden priestor pre pochybnosti, pokiaľ ide o skutočnosť, že akýkoľvek zákaz

[35] Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Celaj (C-290/14, EU:C:2015:285, bod 50), podľa ktorých „povinnosti členských štátov, ktoré im vznikli v dôsledku článku 6 a nasl. smernice 2008/115, sú trvalé, pokračujúce a uplatňujú sa bez prerušenia v tom zmysle, že vznikajú *automaticky*, hneď ako sú podmienky týchto článkov splnené“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

[36] Pozri odpoveď Komisie na parlamentnú otázku č. P-1687/10 (Ú. v. EÚ C 138 E, 2011, s. 1), v ktorej sa vo vzťahu k povinnosti takto uloženej členským štátom, medzi ktoré patrí aj Španielske kráľovstvo, spresňuje toto: „It implies that Spanish authorities are not free any more – once they become aware of the presence of an illegally staying third-country national on their territory – to tolerate this situation without either initiating return procedures or launching procedures for granting a right to stay“.

[37] Pozri „príručku o návrate“, bod 5, s. 100. Pozri tiež odpoveď Komisie na parlamentnú otázku č. P-1687/10 (Ú. v. EÚ C 138 E, 2011, s. 1), podľa ktorej „the obligation on Member States to either initiate return procedures or to grant a right to stay has been proposed by the Commission and was adopted by the European Parliament and Council in order to reduce ‚grey areas‘, to prevent exploitation of illegally staying persons and to improve legal certainty for all involved“.

[38] Pozri tiež MARTUCCI, F.: La directive „retour“: la politique européenne d'immigration face à ses paradoxes. In: *Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne*. 2009, s. 50. V tomto diele sa zákaz vstupu, na ktorý sa vzťahuje článok 11 smernice 2008/115, vymedzuje ako „doplnok k návratu“.

[39] Smernica 2008/115 odôvodnenie 14.

vstupu, na ktorý sa vzťahuje smernica 2008/115, nemôže byť v žiadnom prípade prijatý v prípade neexistencie rozhodnutia o návrate, či ponechaný v platnosti v prípade zrušenia tohto rozhodnutia.

84. Okrem toho nerozumiem, ako by tento záver mohla zmeniť okolnosť uvádzaná vnútroštátnym súdom, že rozhodnutie o vyhostení, ktoré bolo prijaté pred rozhodnutím o návrate, nadobudlo právoplatnosť. Práve naopak, to, že so zreteľom na túto okolnosť chýba iba správne rozhodnutie na dosiahnutie núteného výkonu povinnosti odchodu navrhovateľa vo veci samej, tak ako je toto upravené v § 50 AufenthG, iba zdôrazňuje tú skutočnosť, že rozhodnutie o návrate už z právneho hľadiska neexistuje, takže zákaz vstupu, ktorý z neho vyplýva, je zbavený akéhokoľvek základu.

85. V tomto štádiu by sa však dalo zamyslieť nad tým, či dôsledkom zrušenia rozhodnutia o návrate je to, že zákaz vstupu, ktorý sa k nemu pôvodne pripájal, sa stáva „zákazom nesúvisiacom s návratom“, a tak do pôsobnosti smernice 2008/115 nepatrí, pričom toto je otázka, ktorá bola predmetom žiadosti o písomné zodpovedanie, adresovanej účastníkom v prejednávanom konaní.

86. Priznávam, že v tejto otázke súhlasím s negatívnym názorom vyjadreným Komisiou. Tak ako pripomína Komisia, zákaz vstupu a pobytu, ktorý bol vo veci samej pôvodne pripojený k rozhodnutiu o návrate, patrí do pôsobnosti smernice 2008/115 vzhľadom na to, že bol vydaný voči neoprávnene sa zdržiavajúcemu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny práve z dôvodu jeho nelegálneho pobytu. Keďže len samotné zrušenie takéhoto rozhodnutia nemá na tieto skutočnosti žiaden vplyv, je podľa môjho názoru jasné, že v prípade, že neexistuje nové opatrenie vnútroštátnych orgánov, dôsledkom tohto zrušenia nemôže byť zmena právnej kvalifikácie uvedeného zákazu vstupu a pobytu. Na rozdiel od zákazov vstupu prijatých na základe článku 11 smernice 2008/115 totiž zákazy vstupu s vnútroštátnou pôsobnosťou obsahujú podmienky uplatnenia, medzi ktoré nepatrí nelegálnosť pobytu.[40] V tejto súvislosti majú nemecké orgány vždy možnosť prijať správny akt obsahujúci zákaz vstupu s vnútroštátnou pôsobnosťou, ak sú splnené podmienky uplatnenia takéhoto zákazu nesúvisiace s návratom.

87. Na záver musím poznamenať ešte jednu vec. Uvedomujem si, že záujem, ktorý viedol nemecké orgány k zrušeniu rozhodnutia o návrate, pričom zákaz vstupu a pobytu tieto orgány zároveň ponechali nedotknutým, spočíval v zabránení tomu, aby sa navrhovateľovi vo veci samej podarilo konsolidovať svoje právo na pobyt v Nemecku.[41] V každom prípade rovnako ako holandská vláda a Komisia poznamenávam, že smernica 2008/115 poskytuje členským štátom právny prostriedok umožňujúci im vysporiadať sa s takýmito situáciami, konkrétne prostriedok uvedený v článku 9 ods. 1 písm. a) tejto smernice, ktorý stanovuje, že členské štáty musia odložiť odsun, ak by sa ním porušila zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia, pričom sa dotknutým osobám vystavuje písomné potvrdenie o ich situácii v súlade s odôvodnením 12 uvedenej smernice.[42] Tento prostriedok umožňuje vnútroštátnym orgánom zabezpečiť, aby sa jednoducho pozastavila účinnosť rozhodnutia o návrate, a tak zabrániť vzniku akejkoľvek pochybnosti, pokiaľ ide o zákonnosť ponechania v platnosti zákazu vstupu, ktorý je k nemu pripojený. Keďže sa zdá, že odsun navrhovateľa vo veci samej bol odložený na základe štatútu tolerovaného pobytu podľa § 60a AufenthG, kladiem si otázku, či nemecké orgány takúto možnosť využili.

[40] Pozri bod 68 vyššie.

[41] Pozri bod 25 vyššie.

[42] Podľa odôvodnenia 12 smernice 2008/115: „… Na účely preukázania ich osobitnej situácie v prípade správnych kontrol alebo preskúmaní by sa malo [neoprávnene sa zdržiavajúcim štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí zatiaľ nemôžu byť odsunutí,] vystaviť písomné potvrdenie o ich situácii. …“

88. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor na druhú prejudiciálnu otázku odpovedal tak, že smernica 2008/115 bráni tomu, aby bol v platnosti ponechaný zákaz vstupu a pobytu, ktorý bol vydaný voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny súbežne s rozhodnutím o vyhostení prijatým na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní, pokiaľ bolo rozhodnutie o návrate zrušené. Uvedené platí aj v prípade, že toto rozhodnutie o vyhostení nadobudlo právoplatnosť.

V. Návrh

89. So zreteľom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky, ktoré položil Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko), odpovedal takto:

1. Zákaz vstupu a pobytu, vydaný voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny súbežne s rozhodnutím o vyhostení prijatým na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní, patrí 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.

2. Smernica 2008/115 bráni tomu, aby bol v platnosti ponechaný zákaz vstupu a pobytu, ktorý bol vydaný voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny súbežne s rozhodnutím o vyhostení prijatým na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní, pokiaľ bolo rozhodnutie o návrate zrušené. Uvedené platí aj v prípade, že toto rozhodnutie o vyhostení nadobudlo právoplatnosť.