



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 24. novembra 2022¹

Vec C-528/21

**M. D.
proti**

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť, Maďarsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Hranice, azyl a prisťahovalectvo – Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu – Smernica 2008/115/ES – Zákaz vstupu a pobytu – Štátny príslušník tretieho štátu, ktorý je rodičom maloletého občana Únie – Hrozba pre verejný poriadok a národnú bezpečnosť – Článok 25 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda – Konzultačná povinnosť – Nariadenie (ES) č. 1987/2006 – Zápis do zoznamu osôb, ktorým má byť odmietnutý vstup do schengenského priestoru“

1. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania vyvoláva okrem iného otázku, či je s právom Únie (vrátane Charty základných práv Európskej únie, ďalej len „Charta“) zlučiteľný zákaz vstupu a pobytu² na území členského štátu, ktorý orgány tohto štátu vydali voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, pričom podľa všetkého neboli posúdené jeho osobné pomery, najmä skutočnosť, že je rodičom maloletého občana Únie, ktorý má bydlisko v uvedenom štáte.

2. V súvislosti s uvedenou otázkou vznikajú dva problémy týkajúce sa:

- uplatniteľnosti smernice 2008/115/ES³, ak sa uvedený štátny príslušník tretej krajiny v čase, keď orgány tohto členského štátu vydali zákaz vstupu, nachádza mimo územia tohto štátu,
- primeranosti, ktorá je podľa nariadenia (ES) č. 1987/2006⁴ podmienkou vloženia „zápisov“ na účely odoprenia vstupu a pobytu do Schengenského informačného systému druhej generácie (ďalej len „SIS II“).

¹ Jazyk prednesu: španielčina.

² Ďalej ho budem označovať len ako „zákaz vstupu“.

³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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).

⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 20. decembra 2006 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému druhej generácie (SIS II) (Ú. v. EÚ L 381, 2006, s. 4), od nadobudnutia účinnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1861 z 28. novembra 2018 (Ú. v. EÚ L 312, 2018, s. 14) zmenené týmto nariadením: článok 63 a článok 66 ods. 5 druhý pododsek. Odo dňa jeho úplného uplatňovania (článok 65 a článok 66 ods. 5 prvý pododsek) bude prvé uvedené nariadenie zrušené, avšak tento deň ešte nenastal.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda⁵

3. Podľa jeho článku 25 ods. 2:

„Pokiaľ vyjde najavo, že cudzinec, ktorý disponuje platným povolením k pobytu udeleným jednou zo zmluvných strán, je uvedený na zozname odmietnutia vstupu, zmluvná strana, ktorá záznam vykonala, konzultuje zmluvnú stranu, ktorá udelila povolenie k pobytu, aby preverila, či existujú dostatočné dôvody pre zrušenie povolenia k pobytu.

V prípade, že povolenie k pobytu nebude zrušené, zmluvná strana, ktorá záznam vykonala, záznam zruší a môže zapísať dotyčného cudzinca do vnútroštátneho zoznamu.“

2. Nariadenie č. 1987/2006

4. Článok 21 („Primeranosť“) znie:

„Pred vydaním zápisu členský štát určí, či je prípad primeraný, relevantný a dostatočne dôležitý na vloženie zápisu do SIS II.

...“

5. Článok 24 („Podmienky na vydávanie zápisov o odoprení vstupu alebo pobytu“) 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.

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. ...

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

⁵ Dohovor, 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, podpísaný v Schengene 19. júna 1990 (ďalej len „DVSD“), zmenený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 265/2010 z 25. marca 2010, ktorým sa mení a dopĺňa Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a nariadenie (ES) č. 562/2006, pokiaľ ide o pohyb osôb s dlhodobými vízami (Ú. v. EÚ L 85, 2010, s. 1). Článkom 64 nariadenia 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 sa vypúšťa článok 25 DVSD, ktorý sa nahrádza článkami 27 až 30 tohto nariadenia – pozri tiež odôvodnenie 29 tohto nariadenia. Dňom nadobudnutia účinnosti uvedeného článku 64 je deň úplného vykonávania nariadenia v súlade s jeho článkom 66 ods. 2 a 5. Na pojednávaní Komisia potvrdila, že podmienky tohto uplatňovania ešte nie sú splnené.

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.“

3. Smernica 2008/115

6. V odôvodnení 6 sa uvádza:

„Členské štáty zabezpečia, aby sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočnilo prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu. V súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ by sa mali rozhodnutia prijaté podľa tejto smernice prijímať na individuálnom základe a na základe objektívnych kritérií, čo znamená, že by sa malo zvažovať viac, ako len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu. ...“

7. Podľa odôvodnenia 14:

„Zavedením zákazu vstupu, ktorým sa zakáže vstup na územie všetkých členských štátov a pobyt na tomto území, by mali účinky vnútroštátnych opatrení na návrat [opatrení týkajúcich sa návratu – *neoficiálny preklad*] získať európsky rozmer. ...“

8. Článok 3 („Vymedzenie pojmov“) v odseku 2 stanovuje, že „nelegálny pobyt“ je „prítomnosť štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu, pričom táto osoba nesplňa alebo prestala splňať podmienky vstupu ustanovené v článku 5 Kódexu schengenských hraníc⁶ alebo iné podmienky vstupu alebo pobytu v uvedenom členskom štáte“.

9. V článku 3 ods. 6 je „zákaz vstupu“ vymedzený 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“.

10. V súlade s článkom 5 („Zákaz vyhostenia alebo vrátenia, najlepšie záujmy dieťaťa, rodinný život a zdravotný stav“):

„Pri vykonávaní tejto smernice členské štáty zoberú náležite do úvahy:

a) najlepšie záujmy dieťaťa,

b) rodinný život,

...“

11. Článok 11 („Zákaz vstupu“) v odseku 1 stanovuje:

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

a) ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo

⁶ Článok 5 stanovuje podmienky pre vstup štátnych príslušníkov tretej krajiny, pokiaľ ide o plánovaný pobyt na území členských štátov, ktorý nepresiahne 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia. V súčasnosti mu zodpovedá článok 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1).

b) ak sa nesplnila povinnosť návratu.

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

B. Vnútroštátne právo

12. Pre túto vec sú relevantné:

- § 33 a 42 a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (zákon č. I z roku 2007 o vstupe a pobyte osôb s právom voľného pohybu a pobytu, ďalej len „zákon č. I z roku 2007“) (*Magyar Közlöny* 2007/1),
- § 43, 44 a 45 a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (zákon č. II z roku 2007 o vstupe a pobyte štátnych príslušníkov tretích krajín, ďalej len „zákon č. II z roku 2007“) (*Magyar Közlöny* 2007/2).

13. Prostredníctvom § 17 az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (zákon č. CXXXIII z roku 2018, ktorým sa menia určité zákony týkajúce sa migrácie a iné súvisiace predpisy, z 21. decembra 2018) (*Magyar Közlöny* 2018/133), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2019, bol do zákona č. I z roku 2007 vložený § 94, podľa ktorého:

„...“

4. Povolenie na pobyt alebo povolenie na trvalý pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má platné povolenie na pobyt alebo povolenie na trvalý pobyt ako rodinný príslušník maďarského občana, sa mu odníme:

...

b) ak pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny ohrozuje verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť Maďarska.

...“

II. Skutkový stav⁷, spory vo veci samej a prejudiciálne otázky

14. M. D. je kosovskosrbský štátny príslušník, ktorý prišiel do Maďarska v roku 2002. Odvtedy žil v tejto krajine so svojou partnerkou a svojím maloletým synom, ktorí majú obaja maďarskú štátnu príslušnosť, a so svojou matkou. Všetky tieto osoby sú od neho ekonomicky závislé.

15. M. D. sa dohovoria v maďarskom jazyku. V Maďarsku vlastní podnik, nehnuteľnosť a viaceré vozidlá. Tiež vlastní prevádzkareň na Slovensku a z tohto dôvodu mu v tejto krajine bolo udelené povolenie na pobyt na účel podnikania.⁸

⁷ Opis skutkového stavu zodpovedá opisu, ktorý uviedol vnútroštátny súd. Nezahŕňa iné skutkové okolnosti, na ktoré maďarská vláda poukázala na pojednávaní, ale ktoré nie sú uvedené v rozhodnutí vnútroštátneho súdu.

⁸ Toto povolenie platilo dva roky od 26. februára 2019. Podľa vnútroštátneho súdu sa jeho platnosť „nemohla“ predĺžiť v dôsledku vloženia zápisu o M. D. do SIS II, ktorý bol založený na spornom zákaze vstupu.

16. Od 31. mája 2003 mal povolenie na pobyt v Maďarsku, ktoré bolo viackrát predĺžené. Následne mu bol z dôvodu, že mal maloleté dieťa maďarskej štátnej príslušnosti, vydaný preukaz o dočasnom pobyte, ktorý bol platný do 20. mája 2021.
17. Dňa 12. júna 2018 podal v Maďarsku žiadosť o preukaz o trvalom pobyte.
18. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (Regionálne riaditeľstvo Národného generálneho riaditeľstva cudzineckej polície pre Budapešť a Peštiansku župu, Maďarsko) v prvostupňovom správnom konaní túto žiadosť zamietlo.⁹
19. Toto rozhodnutie bolo založené na stanovisku Alkotmányvédelmi Hivatal (Úrad na ochranu ústavy, Maďarsko), podľa ktorého M. D. predstavoval skutočnú, priamu a vážnu hrozbu pre národnú bezpečnosť, a preto musel opustiť krajinu.¹⁰
20. Dňa 27. augusta 2018 cudzinecká polícia konštatovala, že právo M. D. na pobyt zaniklo, čo ten istý orgán 26. novembra 2018 potvrdil v druhostupňovom správnom konaní.
21. Dňa 28. mája 2019 Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť, Maďarsko) zrušil rozhodnutie z 26. novembra 2018¹¹ a nariadil cudzineckým orgánom, aby opäť prejednali vec a v tomto novom konaní zvažili všetky okolnosti, s prihliadnutím predovšetkým na to, že M. D. a jeho partnerka žili v Maďarsku v domácnosti s maloletým dieťaťom, ktoré je maďarským štátnym príslušníkom.
22. Dňa 29. augusta 2019 cudzinecká polícia na základe tohto nového konania odobrala M. D. pobytový preukaz. Zdôraznila, že vzhľadom na zmeny právnej úpravy účinné od 1. januára 2019 sa konanie uskutočnilo na základe § 94 ods. 4 písm. b) zákona č. I z roku 2007.¹² Navyše poukázala na to, že sa nemôže odchyliť od stanovísk Úradu na ochranu ústavy ako špecializovaného orgánu a že nedisponuje voľnou úvahou.
23. M. D. napadol rozhodnutie cudzineckej polície žalobou na Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť). Tento súd zamietol uvedenú žalobu, keďže sa domnieval, že cudzinecké orgány sú povinné vyžiadať si stanovisko špecializovaného orgánu, ktoré je pre ne záväzné.
24. Kúria (Najvyšší súd, Maďarsko) potvrdil rozsudok Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť). Vzhľadom na utajované dokumenty, ktoré slúžili ako základ na vydanie stanoviska špecializovaného orgánu, uznal, že pobyt M. D. v Maďarsku predstavuje skutočnú a priamu hrozbu pre národnú bezpečnosť. Z tohto dôvodu posúdenie jeho osobnej situácie nemohlo viesť k odlišnému výsledku.
25. M. D. opustil územie Maďarska 24. septembra 2020.¹³

⁹ Ďalej len „cudzinecká polícia“.

¹⁰ Predtým mu bol uložený (podmienečný) trest odňatia slobody na jeden rok za trestný čin prevádzkačstva spáchaný poskytnutím pomoci pri nepovolenom prekročení hranice.

¹¹ Účinky tohto zrušenia sa vzťahovali aj na rozhodnutie z 27. augusta 2018. Súd zdôraznil, že cudzinecká polícia nepreukázala, že sú splnené podmienky stanovené v § 33 zákona č. I z roku 2007, teda že existuje skutočná, priama, vážna a existujúca hrozba, keďže svoje rozhodnutie založila na stanovisku Úradu na ochranu ústavy, ktorý nebol účastníkom konania v danej veci ako špecializovaný orgán.

¹² Pozri jeho čiastočnú citáciu v bode 13 týchto návrhov.

¹³ Neskôr sa pokúsil vrátiť do Maďarska. Na základe testu na ochorenie COVID vykonanom na hranici sa zistilo, že z dôvodu zákazu vstupu nemôže vstúpiť do tejto krajiny. Podľa maďarskej vlády nie je známe, kde sa v súčasnosti zdržiava.

26. Dňa 14. októbra 2020 mu cudzinecká polícia uložila zákaz vstupu do Maďarska na obdobie troch rokov a nariadila, aby sa do SIS II vložil zápis o tomto zákaze.

27. Tento zákaz bol založený na tom, že

- pobyt M. D. v Maďarsku predstavoval hrozbu pre národnú bezpečnosť tejto krajiny,¹⁴
- Úrad na ochranu ústavy v návrhu z 30. septembra 2020 odporučil odsun M. D. a uloženie zákazu vstupu a pobytu na 10 rokov,

28. M. D. napadol rozhodnutie o uložení zákazu vstupu žalobou na na Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť). Tvrdil, že cudzinecká polícia si nesplnila povinnosť objasniť, vyhodnotiť a odôvodniť skutkový stav a ustanovenia citované vo svojom rozhodnutí a že toto rozhodnutie sa opiera len o návrh iného správneho orgánu. Vo svoj prospech uviedol okrem vnútroštátnych právnych predpisov aj článok 11 smernice 2008/115.

29. Cudzinecká polícia navrhla zamietnuť žalobu. Uviedla, že jej rozhodnutie sa opiera o § 43 zákona č. II z roku 2007, ktorý je kogentným ustanovením, ktoré vyžaduje, aby sa uložil samostatný zákaz vstupu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa zdržiava v zahraničí a ktorého vstup a pobyt ohrozujú národnú bezpečnosť, a ktoré tiež stanovuje, že návrhy orgánov zodpovedných za národnú bezpečnosť sú záväzné. Cudzinecká polícia navyše uviedla, že vzhľadom na to, že už bolo zrušené povolenie M. D. na pobyt (vydané vzhľadom na jeho rodinný vzťah), ani nemala zákonnú povinnosť zväžiť jeho rodinné pomery.

30. Za týchto okolností Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť) kladie Súdnu dvoru štyri prejudiciálne otázky, z ktorých citujem prvé dve:

„1. Majú sa články 5 a 11 smernice [2008/115] a článok 20 ZFEÚ v spojení s článkami 7, 20, 24 a 47 Charty vykladať v tom zmysle, že bránia praxi členského štátu, podľa ktorej sa legislatívna reforma uplatní aj na opakované konania na základe súdneho príkazu vydaného v rámci skôr začatých konaní, pričom ide o legislatívnu reformu, v dôsledku ktorej je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie, vystavený oveľa nepriaznivejšiemu procesnému režimu do tej miery, že stratí postavenie osoby, ktorú nemožno vrátiť, a to ani z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo národnej bezpečnosti, ktoré dosiahol na základe trvania jeho pobytu do uvedeného okamihu; že jeho žiadosť o preukaz o trvalom pobyte bola následne zamietnutá na základe tej istej skutkovej situácie a z dôvodov národnej bezpečnosti; že mu bol odobratý pobytový preukaz vydaný v jeho prospech a že mu bol napokon uložený zákaz vstupu a pobytu bez toho, aby boli zvážené jeho osobné a rodinné pomery v ktoromkoľvek konaní – najmä v tomto kontexte skutočnosť, že sa stará o maloletého maďarského občana –, pričom ide o rozhodnutia, ktoré majú za následok buď rozpad rodiny, alebo skutočnosť, že občania Únie, ktorí sú rodinnými príslušníkmi uvedeného štátneho príslušníka tretej krajiny, vrátane jeho maloletého dieťaťa, sú nútení opustiť územie členského štátu?

¹⁴ Cudzinecká polícia ďalej uviedla, že nariadenie jeho odsunu (*sic*) sa považovalo za primerané obmedzenie napriek tomu, že v tom čase existovalo platné povolenie na pobyt vydané slovenskými orgánmi.

2. Majú sa články 5 a 11 smernice 2008/115 a článok 20 ZFEÚ v spojení s článkami 7 a 24 Charty vykladať v tom zmysle, že bránia praxi členského štátu, podľa ktorej sa osobné a rodinné pomery štátneho príslušníka tretej krajiny neskúmajú predtým, ako sa mu uloží zákaz vstupu a pobytu, s odôvodnením, že pobyt tejto osoby, ktorá je rodinným príslušníkom občana Únie, predstavuje skutočnú, priamu a vážnu hrozbu pre národnú bezpečnosť krajiny?“

III. Konanie na Súdnom dvore

31. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 26. augusta 2021. Súdny dvor rozhodol, že ho prejedná prednostne.

32. Písomné pripomienky predložili česká a maďarská vláda, ako aj Európska komisia.

33. Dňa 25. marca 2022 si Súdny dvor vyžiadal určité vysvetlenia od vnútroštátneho súdu, ktorý zaslal túto žiadosť účastníkom konania vo veci samej. Tak M. D., ako aj cudzinecká polícia odpovedali na zaslané otázky.

34. Dňa 21. septembra 2022 sa uskutočnilo pojednávanie, na ktorom sa zúčastnili maďarská vláda a Komisia.

IV. Analýza

35. Na základe pokynu Súdneho dvora sa budem v týchto návrhoch zaoberať prvými dvoma prejudiciálnymi otázkami.

36. Tieto otázky preskúmam spoločne vzhľadom na to, čo majú spoločné. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či sa článok 20 ZFEÚ a články 5 a 11 smernice 2008/115 v spojení s článkami 7, 20, 24 a 47 Charty majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby členský štát odňal právo na pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie, ktorý nevyužil svoju slobodu pohybu, a uložil mu zákaz vstupu na územie tohto štátu vzhľadom na to, že jeho správanie predstavuje skutočnú, priamu a vážnu hrozbu pre národnú bezpečnosť, bez preskúmania jeho osobných a rodinných pomerov, aj keď má maloleté dieťa, ktoré je štátnym príslušníkom uvedeného členského štátu.

37. Vnútroštátny súd uvádza, že na konci konania začatého za účinnosti skorších právnych predpisov bola uplatnená legislatívna novela, ktorá je nepriaznivá pre štátnych príslušníkov tretích krajín. Domnievam sa, že táto časová okolnosť nemá vplyv na odpoveď z hľadiska práva Únie. Okrem toho podľa vyššie opísaného skutkového stavu bola legislatívna novela uplatnená na účely vydania rozhodnutia o odňatí pobytového preukazu, ktoré je v dôsledku uvedených súdnych rozhodnutí právoplatné.

A. Prípustnosť

38. Práve na základe tejto poslednej uvedenej skutočnosti maďarská vláda tvrdí, že otázky nijako nesúvisia s predmetom sporu vo veci samej. Uvádza, že otázky sa týkajú predpisov uplatnených počas predchádzajúceho konania, ktoré sa právoplatne skončilo a ktoré je odlišné od konania,

ktoré prebieha v súčasnosti. Prejudiciálne otázky sú preto podľa jej názoru hypotetické.¹⁵

39. Maďarská vláda ďalej uvádza, že žaloba v konaní vo veci samej smeruje proti *samostatnému* rozhodnutiu o zákaze vstupu a pobytu v Maďarsku, na ktoré sa neuplatní smernica 2008/115 ani Charta, takže na rozhodnutie o tejto žalobe nie je potrebný výklad uvedených predpisov.

40. Námiетка maďarskej vlády nie je neopodstatnená, keďže – ako som zdôraznil – vnútroštátne rozhodnutia, ktorými sa bez toho, aby príslušné súdy pri ich potvrdení podali návrh na začatie prejudiciálneho konania, rozhodlo, že M. D. nemá právo získať alebo ponechať si povolenie na pobyt v Maďarsku, ktoré mu predtým bolo udelené, nadobudli právoplatnosť.¹⁶

41. To však neznamená, že prejudiciálne otázky sú irelevantné pre spor vo veci samej: ak sa tento spor obmedzí na platnosť zákazu vstupu do Maďarska,¹⁷ pochybnosti sú oprávnené dokonca aj v prípade, ak – ako navrhmem – by sa naň smernica 2008/115 a Charta (v rozsahu, v akom je od nej závislá) neuplatnili.

B. Uplatniteľnosť smernice 2008/115

42. Zo znenia prejudiciálnych otázok vyplýva, že podľa vnútroštátneho súdu uplatniteľnosť smernice 2008/115 nie je sporná. Naproti tomu Komisia a maďarská vláda z dôvodov, ktoré sa čiastočne zhodujú, tvrdia, že uvedený predpis neupravuje situáciu, o akú ide v spore vo veci samej:

- podľa Komisie sa smernica 2008/115 uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnené zdržiavajú na území členského štátu. Komisia tvrdí, že v prípade osoby, ktorá sa v čase uloženia zákazu vstupu nenachádza na území tohto členského štátu, to nie je tak;¹⁸
- maďarská vláda uvádza rovnakú argumentáciu.¹⁹ Dodáva, že dôvody uloženého zákazu nesúvisia s migráciou, a odkazuje na príručku o návrate²⁰, pričom na podporu svojho stanoviska uvádza bod 11 tejto príručky²¹. Zákaz vstupu je samostatný²² a z tohto dôvodu sa spravuje vnútroštátnym právom.

43. Podľa môjho názoru sa na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa zdržiava na území členského štátu oprávnené a ktorého pobyt sa v dôsledku odňatia povolenia na pobyt, ktoré mu bolo udelené, zmení na nelegálny, musia uplatniť ustanovenia smernice 2008/115.

¹⁵ Bod 10 jej písomných pripomienok.

¹⁶ Nebudem teda skúmať zánik práva M. D. na pobyt, aj keď niektoré z úvah, ktoré uvediem nižšie, môžu byť užitočné pre Súdny dvor, ak sa rozhodne zaoberať sa zánikom tohto práva.

¹⁷ Predmetom napadnutého rozhodnutia je zákaz vstupu a *vloženie zápisu do SIS II*, ale zdá sa, že vloženie tohto zápisu nie je sporné, pričom vnútroštátny súd v súvislosti s ním priamo nekladie nijakú otázku (na SIS II nepriamo odkazuje v štvrtej otázke). Problémy týkajúce sa SIS II v každom prípade rozoberiem na konci týchto návrhov.

¹⁸ Bod 20 jej písomných pripomienok.

¹⁹ Bod 43 jej písomných pripomienok.

²⁰ Príloha k odporúčaniu 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).

²¹ Bod 41 jej písomných pripomienok. Treba však vziať do úvahy, že Súdny dvor uprednostňuje príslušné ustanovenie smernice, ktoré „nemožno zmeniť odporúčaním Komisie, ktoré nemá záväzný účinok“: rozsudok z 3. júna 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EÚ:C:2021:432; ďalej len „rozsudok Westerwaldkreis“, bod 47).

²² Podľa bodov 42 a 43 pripomienok maďarskej vlády prívlastok „samostatný“ vyplýva z neexistencie rozhodnutia o odsune.

44. V smernici 2008/115 však výslovne nie je uvedené, aké dôsledky má skutočnosť, že cudzinec, ktorý sa zdržiava na území členského štátu neoprávnene, opustí územie tohto štátu, na uplatnenie tohto predpisu.

45. Zastávam názor, že smernica 2008/115 neupravuje túto situáciu, keďže podľa definície, ktorá sa v nej nachádza, sa uplatňuje len na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene *zdržiavajú* na území členského štátu.²³

46. Požiadavka, aby sa štátny príslušník tretej krajiny nachádzal na území členského štátu, implicitne vyplýva z článku 2 ods. 1 uvedenej smernice, ktorá sa uplatňuje „na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu“.

47. „Nelegálny pobyt“²⁴ štátnych príslušníkov tretích krajín na uvedenom území je teda nevyhnutnou podmienkou uplatnenia smernice 2008/115. Na účely kvalifikácie pobytu ako „nelegálneho“ sú dôvod prítomnosti alebo jej dĺžka irelevantné.²⁵

48. Smernica 2008/115 ukladá členským štátom povinnosť prijať opatrenia voči štátnym príslušníkom tretích krajín s – opakujem – nelegálnym pobytom *na ich území*.²⁶ Ak zistia, že na ich území sa neoprávnene nachádza určitá osoba, čo najskôr musia jej pobyt ukončiť.²⁷ Na základe článku 6 ods. 1 uvedenej smernice spravidla vydajú rozhodnutie o návrate²⁸ „bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 až 5“²⁹.

49. Nejasnosti môžu vyplývať z toho, že v skutočnosti existujú dva typy zákazov vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín: a) zákazy vstupu pripojené k rozhodnutiam o návrate prijatým v súlade so smernicou 2008/115 a b) zákazy vstupu uložené z dôvodov národnej bezpečnosti alebo z iných podobných dôvodov mimo pôsobnosti tejto smernice.

50. Vzhľadom na rozdiely medzi týmito dvoma kategóriami je vhodné uviesť znaky zákazov vstupu, na ktoré sa vzťahuje smernica 2008/115, a zákazov vstupu, ktoré sa neriadia touto smernicou.

²³ Článok 2 ods. 1 Nie je zrejmé, že Maďarsko sa rozhodlo, že smernicu nebude uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín v prípadoch uvedených v článku 2 ods. 2.

²⁴ V článku 3 ods. 2 smernice 2008/115 je nelegálny pobyt vymedzený ako „*prítomnosť* štátneho príslušníka tretej krajiny *na území členského štátu*, pričom táto osoba nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu ustanovené v článku 5 Kódexu schengenských hraníc alebo iné podmienky vstupu alebo pobytu v uvedenom členskom štáte“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

²⁵ Rozsudky zo 7. júna 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, bod 48), a zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 243). Súdny dvor vo výroku rozsudku Westerwaldkreis objasnil, že smernica 2008/115 „sa uplatňuje na zákaz vstupu a pobytu uložený členským štátom, ktorý nevyužil možnosť stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na jeho území a voči ktorému bolo vydané rozhodnutie o vyhostení z dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní“.

²⁶ Rozsudok z 8. mája 2018, K. A. a i. (Zlúčenie rodiny v Belgicku) (C-82/16, EU:C:2018:308; ďalej len „rozsudok K. A. a i.“, bod 101).

²⁷ Rozsudky zo 6. decembra 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, body 31 a 45), a zo 7. júna 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, bod 87).

²⁸ Podľa článku 3 ods. 3 smernice 2008/115 je návrat „proces vrátenia sa štátneho príslušníka tretej krajiny – bez ohľadu na to, či ide o dobrovoľné splnenie povinnosti návratu alebo nútený návrat – do... jeho krajiny pôvodu, alebo... krajiny tranzitu..., alebo... inej tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme“.

²⁹ *Právna* nemožnosť vykonať rozhodnutie o návrate a vyhostiť štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, nespôsobuje zánik povinnosti vydať toto rozhodnutie, aj keď umožňuje odložiť jeho výkon: rozsudok Westerwaldkreis, bod 54.

1. Zákazy vstupu, na ktoré sa vzťahuje smernica 2008/115

51. Smernica 2008/115 je súčasťou súboru nástrojov, ktorých cieľom je uskutočňovanie politiky Únie týkajúcej sa boja proti nelegálnemu prisťahovalectvu štátnych príslušníkov tretích krajín.

52. Jej účelom je stanoviť spoločné pravidlá týkajúce sa návratu, odsunu, používania donucovacích opatrení, zaistenia a zákazu vstupu s cieľom zaručiť, aby sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočnilo prostredníctvom spravodlivých a transparentných postupov.³⁰

53. Smernica 2008/115 upravuje rôzne úzko súvisiace postupy: hlavný postup týkajúci sa rozhodnutia o návrate a iné postupy týkajúce sa uskutočňovania úkonov súvisiacich s týmto rozhodnutím, ktoré naň môžu alebo musia nadväzovať.

54. Účelom týchto úkonov je príprava a zabezpečenie návratu: a) stanovením lehoty na dobrovoľné splnenie povinnosti návratu, b) zaručením podmienok na nútený výkon a c) zabezpečením účinnosti rozhodnutia o návrate v schengenskom priestore prostredníctvom zákazov vstupu zaznamenaných v SIS II.³¹

55. V rámci tohto systému je zákaz vstupu prostriedkom na zvýšenie účinnosti politiky Únie v *oblasti návratu*: počas určitého obdobia po odsune sa štátny príslušník tretej krajiny s nelegálnym pobytom už nebude môcť legálne vrátiť na územie členských štátov.³² Vďaka tomuto zákazu získa rozhodnutie o návrate európsky rozmer.³³

56. V smernici 2008/115 zákaz vstupu:

- závisí od rozhodnutia o návrate v tom zmysle, že ak toto rozhodnutie neexistuje, zákaz vstupu nemožno uložiť.³⁴ Vyžaduje to článok 3 ods. 6 a článok 11 ods. 1 uvedenej smernice;
- nevyhnutne sa pripojí k rozhodnutiu o návrate, ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo ak sa nesplnila povinnosť opustiť územie;³⁵
- môže vyvolávať svoje vlastné právne účinky až po dobrovoľnom alebo nútenom výkone rozhodnutia o návrate;³⁶

³⁰ Článok 1 a odôvodnenia 6 a 20 smernice 2008/115.

³¹ Nižšie vysvetlím, že podľa nariadenia č. 1987/2006 nie je vloženie zápisov o štátnych príslušníkoch tretích krajín, ktoré sú založené na zákazoch vstupu súvisiacich s nedodržaním vnútroštátnych predpisov týkajúcich sa vstupu alebo pobytu, do SIS II povinné: pozri bod 112.

³² Rozsudok zo 17. septembra 2020, JZ (Trest odňatia slobody v prípade zákazu vstupu) (C-806/18, EU:C:2020:724, bod 32).

³³ Odôvodnenie 14 smernice 2008/115. Zákaz vstupu sa však nevyhnutne nemusí pripojiť ku všetkým rozhodnutiam o návrate: pozri článok 11 ods. 1 a bod 112 týchto návrhov, ktorý sa týka voliteľného charakteru vloženia určitých zápisov do SIS II.

³⁴ Rozhodnutie o návrate je dôsledkom ilegálneho pobytu na území členského štátu. Zákaz bráni možnému vstupu na územie Únie po návrate, pričom automaticky spôsobuje, že tento vstup je ilegálny: pozri rozsudok z 26. júla 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590; ďalej len „rozsudok Ouhrami“, bod 49 a nasl.). Z formálneho hľadiska sú však členské štáty oprávnené vydať zákazy vstupu súbežne s vydaním rozhodnutia o návrate alebo po jeho vydaní: článok 6 ods. 6 smernice 2008/115. Z dôvodov efektivity sa v aktuálnom návrhu na prepracovanie smernice ako novinka v porovnaní s platnou právnou úpravou uvádza, že zákazy vstupu možno vydať bez predchádzajúceho rozhodnutia o návrate v prípadoch, keď sa nelegálny pobyt odhalí po prvý raz pri hraničnej kontrole na výstupe: článok 13 ods. 2 návrhu 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 (prepracované znenie) [COM(2018) 634 final].

³⁵ Článok 11 ods. 1 Za iných okolností je zákaz vstupu možný, ale nie povinný.

³⁶ Rozsudky Ouhrami, bod 49, a Westerwaldkreis, bod 52.

– nemôže byť ponechaný v platnosti po zrušení rozhodnutia o návrate.³⁷

2. Zákazy vstupu, na ktoré sa nevzťahuje smernica 2008/115

57. Členským štátom zostáva zachovaná právomoc zakázať vstup na svoje územie štátnym príslušníkom tretích krajín v iných prípadoch, než sú prípady, v ktorých sa vydá rozhodnutie o návrate v súlade so smernicou 2008/115, z dôvodu ich nelegálneho pobytu.

58. Ako som už uviedol, na tieto prípady (ktoré sa vyznačujú tým, že ide o konania, ktoré predstavujú hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť alebo ohrozujú medzinárodné vzťahy, pričom týchto konaní sa dopustili osoby, ktoré sa nenachádzajú na území členského štátu) sa nevzťahuje smernica 2008/115.

59. Tieto zákazy vstupu sú nezávislé od akéhokoľvek rozhodnutia o návrate, na ktoré sa uplatní smernica 2008/115. Musia byť v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi (prípadne s predpismi vyplývajúcimi z medzinárodného práva alebo z určitých rozhodnutí Únie)³⁸ a – opakujem – nie so smernicou 2008/115³⁹.

60. Keďže taký zákaz je založený na hrozbe, ktorú by predstavovala prítomnosť štátneho príslušníka tretieho štátu na území členského štátu, tiež odôvodňuje rozhodnutie o zápise do zoznamov osôb, ktorým má byť odmietnutý vstup, v SIS II. Vloženie zápisu do SIS II je v takom prípade povinné.⁴⁰

3. Obmedzený geografický dosah zákazu vstupu

61. Bez ohľadu na to, aký je dôvod zákazu vstupu a pobytu, ktorý vydal členský štát, jeho geografický dosah je obmedzený, ak je osoba, voči ktorej tento zákaz smeruje, držiteľom povolenia, ktoré jej dovoľuje oprávnené sa zdržiavať v inom členskom štáte.

62. Vzhľadom na to, že formalizácia a praktické „paneurópske“ účinky zákazu vstupu sú viazané na vloženie zápisu založeného na tomto zákaze do SIS II, ak zákaz nemôže mať také účinky, je potrebné odstrániť príslušný zápis zo SIS II.

63. V prípade, keď je štátny príslušník tretej krajiny držiteľom povolenia na pobyt v štáte, ktorý sa podieľa na SIS II, článok 25 ods. 2 DVSD stanovuje systém konzultácií medzi štátom, ktorý udelil povolenie na pobyt, a štátom, ktorý vykonáva záznam do SIS II,⁴¹ s cieľom preveriť, či existujú dostatočné dôvody na zrušenie tohto povolenia. Ak sa povolenie ponechá v platnosti, štát, ktorý vykonal záznam, tento záznam zruší.

³⁷ Rozsudok Westerwaldkreis, bod 54.

³⁸ Pozri napríklad rozhodnutie Rady (SZBP) 2022/331 z 25. februára 2022, ktorým sa mení rozhodnutie 2014/145/SZBP o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie, ktorým sa narúša alebo ohrozuje územná celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 52, 2022, s. 1). V jeho prílohe sú vymenované osoby, vo vzťahu ku ktorým musia členské štáty prijať opatrenia potrebné na zabránenie ich vstupu na územie týchto štátov.

³⁹ To neznamená, že členský štát nemusí dodržať žiadne – či už procesné, alebo hmotnoprávne – požiadavky vyplývajúce z práva Únie: pozri bod 96 a nasl. nižšie.

⁴⁰ Článok 24 ods. 2 nariadenia č. 1987/2006 – na rozdiel od článku 24 ods. 3 tohto nariadenia. Povinný charakter je jednoznačne vyjadrený napríklad v nemeckej, francúzskej, anglickej, talianskej alebo portugalskej verzii. Španielska verzia, v ktorej bolo pôvodne použité sloveso „podrá“ („môže“), bola neskôr opravená (korigendum k nariadeniu č. 1987/2006, ktoré bolo uverejnené v Ú. v. EÚ L 224, 2021, s. 42).

⁴¹ Podľa rozsudku zo 16. januára 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, bod 37 a výrok), hoci nič nebráni tomu, aby sa konzultácie uskutočnili pred prijatím rozhodnutia, na ktorom je založený záznam, povinnosť existuje až po vykonaní záznamu. Nariadením 2018/1861 sa opravuje toto pravidlo.

64. V poslednom uvedenom prípade tento štát v súlade s tým istým ustanovením môže zapísať cudzinca do svojho vnútroštátneho zoznamu osôb, ktorý má byť odmietnutý vstup.⁴²

4. Odchod z územia pred vydaním rozhodnutia o návrate a zákaz vstupu z dôvodov národnej bezpečnosti

65. Ak jednotlivec, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, opustí jeho územie pred tým, ako orgány tohto štátu prijímú v tejto súvislosti rozhodnutie, rozhodnutie o návrate uvedené v smernici 2008/115 je zbytočné: keďže štátny príslušník tretej krajiny sa nenachádza na území uvedeného štátu, také rozhodnutie netreba prijať.⁴³

66. Podľa môjho názoru to vyplýva z ustanovení smernice 2008/115, v ktorých: a) je nelegálny pobyt vymedzený ako „prítomnosť“ na území členského štátu, pričom dotknutá osoba nespĺňa (alebo prestala spĺňať) podmienky vstupu alebo pobytu, a b) sú upravené postupy, ktoré sa uplatnia na jednotlivca, ktorý sa nachádza na území členského štátu.

67. Toto konštatovanie je navyše v súlade so systémom, ktorý ukladá všetkým členským štátom povinnosť čo najskôr ukončiť nelegálny pobyt, *ktorý zistia na svojom území*.

68. Domnievam sa, že rozhodnutie je rovnaké tak v prípade, ak k odchodu dotknutej osoby dôjde pred začatím konania, v ktorom sa má rozhodnúť o nelegálnom pobyte, ako aj v prípade, ak k nemu dôjde v priebehu tohto konania, keď sa ešte neukončilo vydaním rozhodnutia. V tomto druhom prípade je konanie bezpredmetné: (v členskom štáte, ktorý ho viedol) neexistuje nelegálny pobyt, ktorý treba ukončiť vydaním rozhodnutia o návrate alebo inak, ak sú splnené podmienky stanovené na tento účel.

69. Procesné následky tohto riešenia na vnútroštátnej úrovni (odloženie veci, zastavenie konania alebo iné) v zásade určuje právny poriadok dotknutého členského štátu.⁴⁴

70. Opísaný prípad treba odlíšiť od prípadu, keď nie je známe, kde sa štátny príslušník tretej krajiny zdržiava, ale existujú okolnosti nasvedčujúce tomu, že sa ešte nachádza na území daného členského štátu. Domnievam sa, že v tomto prípade možno vydať rozhodnutie o návrate v rámci konania v neprítomnosti.⁴⁵

71. Ak z uvedeného dôvodu nebolo vydané rozhodnutie o návrate, možno automaticky konštatovať, že nie je možné vydať zákaz vstupu na základe článku 11 smernice 2008/115.⁴⁶

⁴² Pozri rozsudok zo 16. januára 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8). Zápis do zoznamu osôb, ktorým má byť odmietnutý vstup, do vnútroštátnej databázy členského štátu z dôvodu, že dotknutá osoba predstavuje hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy ktoréhokoľvek členského štátu, podľa článku 6 ods. 1 písm. e) nariadenia 2016/399 v zásade bráni jej vstupu do schengenského priestoru.

⁴³ Ak bolo vydané rozhodnutie o návrate, ale konanie sa ešte neskončilo, štátny príslušník tretej krajiny, ktorý opustí územie členského štátu, vykoná „dobrovoľný odchod“ v zmysle článku 7 smernice 2008/115, ak mu v tomto rozhodnutí bola poskytnutá lehota na odchod. Ak taká lehota nebola poskytnutá, treba sa domnievať, že cudzinec si jednoducho splní povinnosť opustiť územie členského štátu, ktorá mu vyplýva z rozhodnutia o návrate. Rozhodnutie o odsune už nebude potrebné, zatiaľ čo uloženie zákazu vstupu a pobytu v členskom štáte bude ešte stále možné (článok 11 ods. 1 *in fine*) či dokonca povinné [článok 11 ods. 1 písm. a)], pričom tento zákaz treba uložiť v súlade s uvedenou smernicou.

⁴⁴ Ak však existujú dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba sa nevrátila v zmysle smernice 2008/115, môže byť potrebné prerušiť konanie. Pozri analogicky rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 75 a 76).

⁴⁵ Toto riešenie sa navrhuje v príručke o návrate, oddiel 11.3, s. 58.

⁴⁶ Komisia počas pojednávania v reakcii na otázku Súdneho dvora viackrát zdôraznila túto skutočnosť.

72. Za týchto okolností, ako som už uviedol, členský štát, ktorý sa domnieva, že z dôvodov národnej bezpečnosti je potrebné zabrániť vstupu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa už nenachádza na jeho území, môže zabrániť jeho vstupu v súlade so svojím vnútroštátnym právom.

73. Domnievam sa, že tento argumentačný prístup je presvedčivejší než názor, že smernica 2008/115 sa stále uplatňuje na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý po tom, čo mu zaniklo právo na pobyt na území členského štátu, ukončí svoj nelegálny pobyt (teda sa vráti) pred tým, ako sa v tejto súvislosti prijme akékoľvek rozhodnutie.

74. Podľa zástancov tohto názoru sa na taký zákaz vstupu vzťahuje smernica 2008/115, keďže tento zákaz do určitej miery *nadväzuje* na postupy upravené uvedenou smernicou.

75. Tento názor sa zdá presvedčivý: podľa neho by sa na jednotlivca uplatnil režim zosúladených pravidiel, na základe ktorého sa zákaz vstupu – aj keď je založený na inom dôvode, než je nelegálna migrácia – musí uložiť v súlade s (procesnými a hmotnoprávnymi) zásadami a požiadavkami smernice 2008/115.

76. Taký výklad vyvoláva určité problémy. Prvým problémom je jeho rozpor s článkom 2 a článkom 11 ods. 1 smernice 2008/115, na ktoré som poukázal vyššie. Cieľom tejto smernice je ukončiť nelegálny pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín, a nie rozhodnúť o prípadoch, v ktorých zásah orgánu už nie je potrebný (zanikla potreba takého zásahu), a to práve preto, lebo nelegálny pobyt na území daného štátu bol ukončený.

77. V druhom rade pripomínam, že priamym cieľom smernice 2008/115 nie je ochrana verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a národnej bezpečnosti členských štátov, aj keď sú v nej tieto záujmy zohľadnené.⁴⁷ Ak by sa uznalo, že táto smernica sa uplatní na zákazy vstupu, ktoré sú založené na týchto dôvodoch, ale nesúvisia s rozhodnutím o návrate, znamenalo by to, že účel, ktorý je uvedený v jej článku 1, by sa stotožnil s priamou ochranou uvedených záujmov.

78. V treťom rade cieľom smernice 2008/115 nie je v celom rozsahu zosúladiť vnútroštátne pravidlá týkajúce sa pobytu cudzincov, ale len prijímanie rozhodnutí o návrate (presnejšie povedané, rozhodnutí, ktorými sa ukončuje nelegálny pobyt) a ich výkon.⁴⁸ Výklad, ktorý tu rozoberám, by pre členské štáty znamenal, že zákazy vstupu, ktoré vydajú z iných dôvodov, než je migrácia, a ktoré nie sú spojené s rozhodnutiami o návrate, by nemohli:

- mať iné znaky (dĺžka trvania, osobná pôsobnosť) než tie, ktoré stanovuje smernica 2008/115,
- byť vydané v iných prípadoch, než sú prípady stanovené v uvedenej smernici,

pokiaľ tieto zákazy boli vydané voči štátnemu príslušníkovi tretieho štátu, ktorý *sa zdržiaval, ale už sa nezdržiava* neoprávnene na ich území.

79. Prvú z týchto prekážok by bolo možné *do určitej miery* prekonať, keďže – pripomínam – smernica 2008/115 v súčasnom znení obsahuje odkazy na verejný poriadok, verejnú bezpečnosť a národnú bezpečnosť (okrem iného článok 11 ods. 2), ktoré môžu ovplyvniť dĺžku trvania zákazu a jeho osobnú pôsobnosť.⁴⁹

⁴⁷ Tieto záujmy sú v smernici 2008/115 zohľadnené, ako to vyplýva okrem iného z článku 6 ods. 2 *in fine*, článku 7 ods. 4 alebo článku 11 ods. 2. Pokiaľ však ide o jej pôsobnosť, pozri rozsudok z 30. novembra 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, body 70 a 71).

⁴⁸ Rozsudok K. A. a i., bod 44 a tam citovaná judikatúra.

⁴⁹ Článok 11 ods. 2 *in fine* a článok 11 ods. 3 druhý pododsek.

80. Tieto pojmy sú však v smernici 2008/115 autonómne, tak ako všetky pojmy práva Únie, ktorých vymedzenie normotvorca nenechal na členské štáty (hoci v samotnej smernici nie sú vymedzené). Je namieste položiť si otázku, či sa zhodujú s vnútroštátnymi pojmami alebo či sú totožné, aspoň pokiaľ ide o formu, v ktorej sa majú uplatňovať, vzhľadom na odlišný kontext: na jednej strane kontext Únie⁵⁰ a na druhej strane vnútroštátny kontext.

81. Čo sa týka druhej prekážky, zdôrazňujem, že v smernici 2008/115 sú upravené len zákazy vstupu, ktoré sú pripojené k rozhodnutiu o návrate. Táto smernica nestanovuje zákaz vstupu v prípade, ak má štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa neoprávnené zdržiava na území členského štátu, oprávnenie na pobyt v inom členskom štáte⁵¹ alebo si ho iný členský štát, v ktorom bol zadržaný, na základe dohody vezme späť⁵².

82. Členský štát však stále môže mať záujem (alebo dokonca povinnosť) zakázať vstup na svoje územie cudzincovi, ktorý toto územie opustí „na základe“ požiadavky uvedenej v článku 6 ods. 2 smernice 2008/115 alebo bez ohľadu na rozhodnutie ktoréhokoľvek iného členského štátu týkajúce sa tohto jednotlivca prijaté po jeho prevzatí. Za predpokladu, že budú dodržané podmienky, ktoré pripomenul Súdny dvor, zodpovednosť za ochranu verejného poriadku na vlastnom území a ochranu vnútornej a vonkajšej bezpečnosti nesie každý členský štát.⁵³

5. V prejednávanej veci

83. Podľa opisu skutkového stavu, ktorý uvádza vnútroštátny súd, M. D. opustil územie Maďarska pred tým, ako bolo voči nemu vydané rozhodnutie o návrate. Ak je to tak, vzhľadom na vyššie uvedené okolnosti potvrdzujem, že smernica 2008/115 sa nevzťahovala na neskorší zákaz vstupu do Maďarska, ktorý bol voči nemu vydaný.

84. V prípade, že M. D. mal v čase, keď bol voči nemu vydaný zákaz vstupu do Maďarska, povolenie na pobyt na Slovensku, príslušné orgány oboch členských štátov mali vykonať konzultácie, ktoré vyžaduje článok 25 ods. 2 DVSD, a to najneskôr po vložení zápisu založeného na uvedenom zákaze do SIS II.⁵⁴

85. Aby sa predišlo rozpornej situácii, ak by Slovensko po týchto konzultáciách formálne neodňalo M. D. povolenie na pobyt, Maďarsko by malo zrušiť zápis osobe, ktorej má byť odmietnutý vstup, do SIS II. Mohlo by však ponechať v platnosti zápis do svojho vnútroštátneho zoznamu osôb, ktorým má byť odmietnutý vstup.

⁵⁰ V práve Únie tieto pojmy nie sú vo všetkých právnych predpisoch, v ktorých sú použité, nevyhnutne rovnaké. Nie sú totožné dokonca ani v právnych predpisoch týkajúcich sa migrácie, ako je to pripomenuté v príručke o návrate, oddiel 11.3, s. 59, alebo okrem iného v rozsudku z 12. decembra 2019, E. P. (Hrozba pre verejný poriadok) (C-380/18, EU:C:2019:1071, bod 31 a nasl.), ktorý nadväzuje na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella (C-380/18, EU:C:2019:609).

⁵¹ V tomto prípade, ktorý je upravený v článku 6 ods. 2 smernice 2008/115, zákaz vstupu podľa článku 11, ktorého účelom je zabezpečiť účinnosť rozhodnutia o návrate v *celej Únii*, nemá zmysel.

⁵² V tomto prípade, ktorý je upravený v článku 6 ods. 3 smernice 2008/115, prináleží druhému štátu, aby ukončil nelegálny pobyt. Pozri rozsudok zo 7. júna 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, body 84 a 86).

⁵³ Pozri článok 72 ZFEÚ a – pokiaľ ide o jeho pôsobnosť – rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029).

⁵⁴ Nie je isté, či sa uvedené konzultácie uskutočnili: informácie, ktoré poskytli M. D. a maďarská vláda, sa v tejto otázke rozchádzajú, pričom to musí overiť vnútroštátny súd.

C. Zákaz vstupu a predchádzajúce posúdenie osobnej a rodinnej situácie

86. Možno štátnemu príslušníkov tretej krajiny z dôvodov národnej bezpečnosti zakázať vstup na územie členského štátu bez preskúmania jeho osobných a rodinných pomerov?

87. Podľa môjho názoru treba na uvedenú otázku odpovedať záporne, a to tak v prípade, ak sa tento zákaz spravuje smernicou 2008/115, ako aj v prípade, ak sa táto smernica neuplatní a dotknutá osoba je rodičom maloletého dieťaťa, ktoré je štátnym príslušníkom členského štátu, ktorý vydáva zákaz.

88. Na základe klasickej výsady svojej zvrchovanosti môžu štáty obmedziť slobodu pohybu cudzích štátnych príslušníkov a odoprieť im vstup na svoje územie alebo vykonať ich odsun z tohto územia.

89. Túto zásadu nespochybňujú medzinárodné zmluvy ani právo Únie. V určitých situáciách ju však môžu zmierniť alebo modifikovať a stanoviť povinnosť preskúmať individuálnu situáciu dotknutej osoby alebo iné relevantné faktory.

90. Toto konštatovanie rozviním, pokiaľ ide o právo Únie, z dvoch hľadísk.

1. V prípade uplatnenia smernice 2008/115

91. Ak by sa zákaz vstupu na územie členského štátu spravoval smernicou 2008/115, odpoveď jednoducho vyplýva z jej článku 5: pri vykonávaní tejto smernice uvedený členský štát povinne musí vziať do úvahy najlepšie záujmy dieťaťa a rodinný život.

92. V tomto zmysle vyznievajú viaceré odôvodnenia smernice 2008/115⁵⁵:

- v odôvodnení 24 sa všeobecne konštatuje, že táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznávané najmä Chartou,
- v odôvodnení 6 sa pripomína, že členské štáty sú povinné prijímať individuálne rozhodnutia,
- v odôvodnení 22 sa uvádza, že „najlepší záujem dieťaťa“ a rešpektovanie rodinného života by mali byť pre členské štáty prvoradým hľadiskom pri vykonávaní tejto smernice.

93. Tieto požiadavky⁵⁶ stále platia, ak sa podľa článku 11 ods. 1 písm. a) a b) smernice 2008/115 k rozhodnutiu o návrate nevyhnutne pripojí zákaz vstupu. Osobné pomery dotknutej osoby sa navyše zohľadnia aj pri stanovení dĺžky trvania zákazu.⁵⁷

94. V týchto prípadoch je preskúmanie, ktoré sa má vykonať, súčasťou iného preskúmania, a to preskúmania týkajúceho sa samotného rozhodnutia o návrate a – pokiaľ ide o situáciu uvedenú v článku 11 ods. 1 písm. a) smernice 2008/115 – preskúmania, ktoré sa vykonáva na účely neposkytnutia lehoty na dobrovoľný odchod na základe článku 7 ods. 4 tejto smernice.

⁵⁵ Zo širšieho systematického hľadiska (ktoré by zahŕňalo aj článok 24 ods. 1 nariadenia č. 1987/2006) musím pripomenúť, že do SIS II možno vložiť len zápisy vyplývajúce z rozhodnutí prijatých na základe posúdenia konkrétneho prípadu: pozri bod 112 nižšie.

⁵⁶ Ktoré, samozrejme, nespôsobujú, že nie je možné vydať rozhodnutie o návrate alebo zákaz vstupu, ale že pred vydaním príslušného rozhodnutia je potrebné na základe všetkých dostupných informácií zvážiť dotknuté záujmy.

⁵⁷ Článok 11 ods. 2 smernice 2008/115.

95. Súdny dvor rozhodol, že vzhľadom na cieľ, ktorý sleduje, nemožno článok 5 smernice 2008/115 vykladať reštriktívne.⁵⁸ Pokiaľ ide konkrétne o najlepšie záujmy dieťaťa, pripomínam, že sa musia rešpektovať v prípade, ak sa táto smernica uplatní na dieťa, a tiež v prípade, ak sa uplatní na jeho rodiča.⁵⁹

2. V prípade neuplatnenia smernice 2008/115

96. Členské štáty musia zabezpečiť, aby aj v oblastiach, v ktorých majú výlučnú právomoc, vykonávali túto právomoc bez toho, aby porušili právo Únie.⁶⁰

97. Konkrétne v prípade, ak ide o pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín na území členských štátov, opatrenia, ktoré členské štáty prijímú, nesmú zbaviť občanov Únie účinného využívania práv, ktoré im vyplývajú z občianstva Únie.⁶¹

98. Odmietnutie priznať právo na pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny môže ohroziť potrebný účinok občianstva Únie. Dochádza k tomu vtedy, keď medzi týmto štátnym príslušníkom a jeho rodinným príslušníkom, ktorý je občanom Únie, existuje taký vzťah závislosti, že ak by sa uvedenému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny nepriznalo právo na pobyt v členskom štáte, uvedený občan Únie by bol nútený sprevádzať ho a opustiť územie Únie ako celok.⁶²

99. Súdny dvor spresnil, že na posúdenie existencie vzťahu závislosti, ktorý má také znaky, v súvislosti s maloletým dieťaťom, ktoré je občanom Únie,⁶³ treba preskúmať otázku starostlivosti oň, ako aj otázku, či právnou, finančnou alebo emocionálnu starostlivosť o toto dieťa zabezpečuje rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny.⁶⁴

100. Ak sa konštatuje vzťah závislosti, štátny príslušník tretej krajiny sa môže na základe článku 20 ZFEÚ výnimočne domáhať udelenia odvodeného práva na pobyt (ktoré je odvodené od práva na pobyt, ktoré má občan Únie), ktoré mu vyplýva z tohto ustanovenia.

101. Musím však pripomenúť, že odvodené právo na pobyt nie je absolútne. Členské štáty sú oprávnené nepriznať ho za určitých okolností, ku ktorým patrí najmä ochrana verejného poriadku a verejnej bezpečnosti.⁶⁵

⁵⁸ Pozri najmä rozsudok z 11. marca 2021, État belge (Návrat rodiča maloletej osoby) (C-112/20, EU:C:2021:197, bod 35 a tam citovaná judikatúra).

⁵⁹ Tamže, výrok.

⁶⁰ Domnievam sa, že toto konštatovanie si nevyžaduje podrobnejšie odôvodnenie. Všeobecne odkazujem na rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, body 124 až 126), a Poľsko/Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, body 142 až 144). Pokiaľ ide o článok 72 ZFEÚ, pozri najmä rozsudky z 2. apríla 2020, Komisia/Poľsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanizmus premiestnenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, bod 143), a z 2. júla 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, bod 28).

⁶¹ Pozri napríklad rozsudok K. A. a i.; rozsudok z 27. februára 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Manžel občana Únie) (C-836/18, EU:C:2020:119; ďalej len „rozsudok Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real“); z 5. mája 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt rodinného príslušníka – nedostatočné zdroje) (C-451/19 a C-532/19, EU:C:2022:354; ďalej len „rozsudok Subdelegación del Gobierno en Toledo“), a zo 7. septembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Povaha práva na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ) (C-624/20, EU:C:2022:639, bod 51). Podľa ustálenej judikatúry na tento účel nie je potrebné, aby občan Únie využil svoju slobodu pohybu.

⁶² Rozsudky K. A. a i., bod 52; Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, bod 40 a nasl., a Subdelegación del Gobierno en Toledo, bod 48.

⁶³ Závislosť môže vzniknúť v prípade maloletých alebo plnoletých občanov (rozsudok Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real). Nič nenasvedčuje tomu, že v prípade partnerky M. D. je to tak, a preto sa touto otázkou nebudem podrobnejšie zaoberať.

⁶⁴ Rozsudok Subdelegación del Gobierno en Toledo, bod 65. Pozri tiež analýzu obsiahnutú v rozsudku K. A. a i., bod 70 a nasl.

⁶⁵ Pozri najmä rozsudky z 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675; ďalej len „rozsudok Rendón Marín“), a z 13. septembra 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 39), ako aj rozsudky K. A. a i., bod 92; Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, body 43 až 45, a Subdelegación del Gobierno en Toledo, bod 52.

102. Dôvody národnej bezpečnosti môžu a *fortiori* slúžiť na obmedzenie priznania odvodeného práva na pobyt, ktoré vyplýva z článku 20 ZFEÚ. Na to, aby to bolo tak, musia zodpovedať úvahám, ktoré skutočne spadajú pod uvedený pojem, ako ho vyložil Súdny dvor.⁶⁶

103. Ako Súdny dvor tiež opakovane uviedol⁶⁷, tieto dôvody však nemožno použiť neobmedzene. V tejto súvislosti z jeho judikatúry vyplýva⁶⁸:

- pri zdôvodňovaní výnimky z práva občanov Únie alebo ich rodinných príslušníkov na pobyt odvolaním sa na pojmy „verejný poriadok“ a „verejná bezpečnosť“ je potrebné tieto pojmy vykladať reštriktívne⁶⁹,
- hrozba, ktorú predstavuje štátny príslušník tretej krajiny pre verejný poriadok, musí byť skutočná, existujúca a dostatočne vážna, pričom na konštatovanie jej existencie nestačí, že štátny príslušník tretej krajiny má v dotknutom členskom štáte záznam v registri trestov⁷⁰,
- prináleží členskému štátu, aby okrem iného zohľadnil „osobné správanie dotknutého jednotlivca, dĺžku a zákonnosť pobytu dotknutej osoby na území daného členského štátu, povahu a závažnosť spáchaného porušenia, existujúci stupeň nebezpečnosti dotknutej osoby pre spoločnosť, prípadne vek detí a ich zdravotný stav, ako aj ich rodinnú a ekonomickú situáciu“⁷¹.

104. Ak po preskúmaní uvedených okolností pri zvážení ešte stále prevládajú riziká pre verejnú bezpečnosť alebo tým skôr pre národnú bezpečnosť⁷² a potvrdia to orgány členského štátu a prípadne súdy, ktoré preskúmajú ich rozhodnutia, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny možno uložiť zákaz vstupu.

⁶⁶ Súdny dvor v rozsudku zo 6. októbra 2020, La Quadrature du Net a i. (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, body 135 a 136), konštatoval, že „článok 4 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu. Táto zodpovednosť zodpovedá prvoradému záujmu chrániť základné funkcie štátu a základné záujmy spoločnosti a zahŕňa prevenciu a potlačanie aktivít, ktoré môžu vážne destabilizovať základné politické, ústavné, hospodárske alebo sociálne štruktúry krajiny a najmä priamo ohroziť spoločnosť, obyvateľstvo alebo samotný štát, akými sú napríklad teroristické aktivity“. Ďalej zdôraznil význam cieľa ochrany národnej bezpečnosti, ako aj skutočnosť, že potenciálne hrozby pre národnú bezpečnosť sa „svojou povahou a osobitnou závažnosťou“ odlišujú od všeobecného či dokonca závažného rizika vzniku napätia alebo narušenia v oblasti *verejnej bezpečnosti*. Napokon konštatoval, že cieľ ochrany národnej bezpečnosti teda môže, pokiaľ sú splnené ostatné požiadavky stanovené v článku 52 ods. 1 Charty, odôvodniť opatrenia, ktoré zasahujú do základných práv závažnejšie než tie, ktoré by mohli byť odôvodnené inými cieľmi.

⁶⁷ Pozri najmä rozsudok Subdelegación del Gobierno en Toledo, bod 53. V iných rozsudkoch Súdny dvor ešte jednoznačnejšie uvádza, že v kontexte článku 20 ZFEÚ pri posúdení situácie štátneho príslušníka tretej krajiny nemožno opomenúť právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ako ho stanovuje článok 7 Charty, a že tento článok treba prípadne vykladať v súvislosti s povinnosťou zohľadniť najlepšie záujmy dieťaťa, ktorá je stanovená v článku 24 ods. 2 Charty. Pozri napríklad rozsudok Rendón Marín, bod 81, a rozsudok K. A. a i., bod 90.

⁶⁸ Považujem za dôležité zdôrazniť, že miera voľnej úvahy členských štátov by bola v iných oblastiach odlišná. Ak ide o článok 20 ZFEÚ, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že má prednosť vlastná logika štatútu občianstva, ktorá sa uplatní namiesto logiky platnej v oblasti prisťahovalectva (ktorá, ako som uviedol vyššie, tiež nie je jediná). Tento jav už bol opísaný v iných návrhoch, ako sú návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908), alebo novšie návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pikamäe vo veci Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130), ako aj v spojených veciach Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 a C-226/19, EU:C:2020:679), na ktoré odkazujem.

⁶⁹ Rozsudok Rendón Marín, bod 82, a rozsudok K. A. a i., bod 91. Aj keď členské štáty majú stále najlepšie predpoklady na to, aby posúdili hrozby pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť na svojom území, význam týchto pojmov podlieha preskúmaniu inštitúcií Únie: rozsudky Rendón Marín, bod 81, a Subdelegación del Gobierno en Toledo, bod 78 a nasl.

⁷⁰ Najprv rozsudok Rendón Marín a neskôr rozsudok K. A. a i., bod 91 a bod 2 výroku *in fine*.

⁷¹ Rozsudok K. A. a i., bod 94. V bode 53 rozsudku Subdelegación del Gobierno en Toledo sú ako okolnosti, ktoré možno zohľadniť, ďalej uvedené stupeň prítomnosti trestov a dĺžka obdobia medzi dátumom, keď boli uložené, a dátumom, keď orgán rozhoduje.

⁷² Podľa môjho názoru to v mnohých prípadoch s veľkou pravdepodobnosťou bude tak, a to vzhľadom na povahu záujmov zaradených pod pojem „národná bezpečnosť“.

3. V prejednávanej veci

105. Hoci prináleží vnútroštátnemu súdu, aby to overil, vzhľadom na pripomienky, ktoré predložili účastníci konania, a všetky okolnosti si dovoľím tvrdiť, že medzi M. D. a jeho maloletým dieťaťom, ktoré je maďarským štátnym príslušníkom, existuje vzťah závislosti, v dôsledku ktorého sa M. D. môže dovoľávať odvodeného práva na pobyt na základe článku 20 ZFEÚ.

106. Nesúhlasím najmä s maďarskou vládou, ktorá na účely vyvrátenia existencie uvedeného vzťahu závislosti tvrdí, že matka maloletého dieťaťa tiež žije v Maďarsku a ako nositeľka rodičovských práv a povinností je povinná zabezpečovať jeho výživu.⁷³

107. M. D. mal povolenie na pobyt na Slovensku, ktoré mu podľa všetkého bolo odňaté. Preto sa možno domnievať, že ak by sa mu odoprel pobyt v Maďarsku, malo by to za následok, že jeho maloleté dieťa by muselo opustiť územie Únie ako celok.

108. Aj keby však M. D. mohol byť držiteľom odvodeného práva na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ, bolo by možné zakázať mu vstup a pobyt v Maďarsku z dôvodov národnej bezpečnosti, ako som už uviedol, ak by zváženie vyššie uvedených okolností, ktoré sa musí podľa práva Únie vykonať, nevyhnutne viedlo k uprednostneniu týchto dôvodov.

109. Nemám k dispozícii všetky relevantné informácie na účely takého zváženia, ktoré musia vykonať maďarské orgány a súdy, ktoré preskúmajú ich rozhodnutia.⁷⁴

D. Vloženie zápisu do SIS II. Primeranosť

110. Pochybnosti vnútroštátneho súdu sa – v rozsahu relevantnom v prejednávanej veci – obmedzujú na posúdenie zákazu vstupu a netýkajú sa jeho následného záznamu v SIS II.

111. Pre prípad, že Súdny dvor by dospel k záveru, že napriek tomu, že vnútroštátny súd sa na to nepýta, by mohlo byť užitočné poskytnúť mu určité usmernenia týkajúce sa záznamu zákazu vstupu v SIS II, uvediem svoje stanovisko týkajúce sa tejto otázky.

⁷³ Pozri rozsudok z 10. mája 2017, Chávez-Vílchez a i. (C-133/15, EU:C:2017:354, bod 71), a rozsudok Subdelegación del Gobierno en Toledo, bod 67.

⁷⁴ Súdny dvor síce v inej, ale podobnej oblasti nedávno rozhodol (rozsudok z 22. septembra 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a i., C-159/21, EU:C:2022:708) na základe iného návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť), o posúdeniach, ktoré podliehajú súdnemu preskúmaniu, ak sú založené na stanoviskách orgánov zodpovedných za oblasť národnej bezpečnosti: ustanovenia práva Únie preskúmané v uvedenom rozsudku „... bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej je v prípade, že orgány poverené špecializovanými úlohami týkajúcimi sa národnej bezpečnosti v neodôvodnenom stanovisku konštatovali, že osoba predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť, rozhodujúci orgán systematicky povinný na základe tohto stanoviska vylúčiť poskytnutie doplnkovej ochrany tejto osobe alebo odňať jej medzinárodnú ochranu, ktorá jej bola predtým poskytnutá“.

112. Na to, aby zákaz vstupu mal praktický účinok, ostatné členské štáty o ňom musia vedieť.⁷⁵ V záujme uľahčenia prístupu členských štátov k informáciám o zákazoch, ktoré uložili iné členské štáty v súvislosti s rozhodnutiami o návrate, tieto zákazy *sa môžu* zaznamenať v SIS II⁷⁶ na základe nariadenia č. 1987/2006⁷⁷, pokiaľ sú navyše splnené dve podmienky:

- rozhodnutie, z ktorého zápis vyplýva, prijal príslušný (správny alebo súdny) orgán v súlade s postupmi stanovenými vnútroštátnymi právnymi predpismi po posúdení konkrétneho prípadu,⁷⁸
- členský štát, ktorý vydáva zápis, dospel k záveru, že prípad je „primeraný, relevantný a dostatočne dôležitý na vloženie zápisu do SIS II“.⁷⁹

113. Vloženie zápisu do SIS II na účely odoprenia vstupu a pobytu, ktoré podlieha tým istým podmienkam, je však povinné, „ak sa rozhodnutie... 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“ (článok 24 ods. 2 nariadenia č. 1987/2006).⁸⁰

114. Vloženie zápisu teda v každom prípade podlieha požiadavke primeranosti stanovenej v článku 21 nariadenia č. 1987/2006. Hoci v tomto nariadení to nie je uvedené, ak má byť spomenuté posúdenie užitočné, musí sa uskutočniť pred vložením predmetného zápisu.⁸¹

115. Uvedená požiadavka je odôvodnená, lebo vloženie zápisu o odoprení vstupu môže ovplyvniť práva jednotlivcov vrátane ich základných práv.⁸² Vloženie tohto zápisu má zjavne dôsledky na vstup do schengenského priestoru⁸³ a v súvislosti s nimi aspoň potenciálne na iné práva, ako je právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života.

116. Uplatnenie zásady proporcionality na vloženie zápisov do SIS II v prípade, ak je ich vloženie povinné (na základe článku 24 ods. 2 nariadenia č. 1987/2006), však treba špecifikovať. Bolo by možné tvrdiť, že v takých prípadoch samotný normotvorca Únie vopred vykonal posúdenie primeranosti týkajúce sa závažných konaní, ktoré sú uvedené v tomto ustanovení.

⁷⁵ Účelom SIS II je zabezpečiť také informácie štátom pripojeným do systému. Smernica 2008/115 neupravuje vkladanie zápisov do SIS II.

⁷⁶ Voliteľný charakter vloženia vyplýva zo slovesa použitého v článku 24 ods. 3 nariadenia č. 1987/2006 v prípadoch, ktoré sú uvedené v tomto ustanovení. Potvrdzuje to odôvodnenie 25 odporúčania Komisie (EÚ) 2017/432 zo 7. marca 2017 týkajúceho sa zaistenia účinnejších návratov pri vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES (Ú. v. EÚ L 66, 2017, s. 15), ako aj bod 24 písm. c) tohto odporúčania. Vloženie sa zmenilo na povinné na základe článku 24 ods. 1 písm. b) nariadenia 2018/1861.

⁷⁷ Obvyklý výklad článku 24 ods. 3 nariadenia č. 1987/2006 podporuje jeho súlad so smernicou 2008/115, a to napriek odchýlkam medzi týmito dvoma predpismi, ktoré sa týkajú neexistencie harmonizácie kritérií na vkladanie zápisov a na ktoré poukazuje právna náuka a tiež Komisia v hodnotení SIS II. Pozri správu Komisie Európskemu parlamentu a Rade o hodnotení Schengenského informačného systému druhej generácie (SIS II) v súlade s článkom 24 ods. 5, článkom 43 ods. 3 a článkom 50 ods. 5 nariadenia (ES) č. 1987/2006 a článkom 59 ods. 3 a článkom 66 ods. 5 rozhodnutia 2007/533/SVV [COM(2016) 880 final], bod 4.4.2. Pozri tiež pracovný dokument útvarov Komisie, ktorý je pripojený k tejto správe [SWD(2016) 450 final], bod 7.3.

⁷⁸ Článok 24 ods. 1 nariadenia č. 1987/2006.

⁷⁹ Požiadavka primeranosti: článok 21 nariadenia č. 1987/2006.

⁸⁰ Pozri poznámku pod čiarou 40 vyššie.

⁸¹ Nesúhlasím s názorom, ktorý maďarská vláda zaujala na pojednávaní a podľa ktorého sa tieto faktory za okolností, akými sú okolnosti prejednávanej veci, môžu zohľadniť len prostredníctvom súdneho preskúmania, ktoré sa vykonáva po vložení zápisu. Toto časové spresnenie sa nachádza v článku 21 ods. 1 nariadenia 2018/1861.

⁸² Vloženie zápisu zahŕňa okrem iných účinkov aj spracúvanie osobných údajov. Zaručenie práva na ochranu týchto údajov je prvoradým cieľom všetkých nástrojov upravujúcich SIS II, ktoré obsahujú osobitné ustanovenia týkajúce sa tohto aspektu.

⁸³ Tieto dôsledky sú stanovené v článku 14 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc. V skutočnosti vyplývajú skôr z rozhodnutia, na ktorom je založený zápis uvedený v SIS II, než z vloženia takého zápisu do tohto systému: pozri rozsudok zo 16. januára 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, bod 43). SIS II plní sprostredkujúcu funkciu: umožňuje členským štátom vymieňať si informácie o rozhodnutiach, ktoré sa týkajú všetkých členských štátov. Nemožno však poprieť, že vloženie zápisu uľahčuje (a posilňuje) účinky takých rozhodnutí.

117. Dodávam, že posúdenie primeranosti, ktoré vyžaduje článok 21 nariadenia č. 1987/2006, je v každom prípade obmedzené na vloženie zápisu: netýka sa rozhodnutia (zákazu), na základe ktorého sa zápis vydáva.⁸⁴

118. Negatívny výsledok preskúmania primeranosti môže v konečnom dôsledku viesť k odmietnutiu vloženia zápisu do SIS II na účely odoprenia vstupu.

119. V takom prípade je rozhodnutie, na ktorom je založený zápis, aj tak stále platné. Ak ide o zákaz vstupu uložený štátnemu príslušníkovi tretej krajiny z dôvodu, že predstavuje hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, národnú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy, tiež zostáva nezmenený jeho „paneurópsky“ rozmer, aj keď vzhľadom na neexistenciu zápisu sa o ňom ostatné štáty schengenského priestoru ťažšie dozvedia.

V. Návrh

120. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem odpovedať na prvú a druhú prejudiciálnu otázku, ktoré položil Fővárosi Törvényszék (Súd hlavného mesta Budapešť, Maďarsko), takto:

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, sa má vykladať v tom zmysle, že

sa neuplatní, ak orgány členského štátu vydajú zákaz vstupu a pobytu voči jednému z týchto štátnych príslušníkov, ktorý sa nenachádza na území tohto štátu a voči ktorému nevydali rozhodnutie o návrate, lebo sa domnievajú, že dotknutá osoba môže predstavovať hrozbu pre národnú bezpečnosť. V tom istom rozsahu sa neuplatní ani Charta základných práv Európskej únie.

Článok 20 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že orgány členského štátu musia pred vydaním uvedeného zákazu vstupu a pobytu zvážiť osobné a rodinné pomery osoby, ktorej sa zakazuje vstup a pobyt, ak je táto osoba rodičom maloletého dieťaťa, ktoré je štátnym príslušníkom uvedeného členského štátu, ako aj vplyv tohto zákazu na využívanie práv, ktoré sú spojené s občianstvom Únie alebo ktoré z neho vyplývajú.

⁸⁴ Otázkou teda je, ako by vloženie zápisu o štátnom príslušníkovi tretej krajiny do SIS II ovplyvnilo jeho základné práva, a nie to, aký vplyv má na tieto práva zákaz vstupu a pobytu, na ktorom je tento zápis založený. Uvedomujem si však, že vzhľadom na účinky zákazov, ktoré zabezpečuje SIS, je ľahké nevedomky prejsť z jednej roviny do druhej.