Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 2. června 2022 [1]

Věc C-241/21

I. L.
proti
Politsei- ja Piirivalveamet

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Riigikohus (Nejvyšší soud, Estonsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2008/115/ES – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Článek 15 odst. 1 – Zajištění za účelem řízení o vyhoštění – Důvody – Doplnění – Prokázané nebezpečí spáchání trestného činu, jehož vyšetřování a potrestání by mohly podstatně ztížit výkon vyhoštění“

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Riigikohus (Nejvyšší soud, Estonsko) se týká výkladu čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115/ES [2].

2. Tato žádost byla podána v souvislosti s opravným prostředkem podaným I. L., moldavským státním příslušníkem, kterému Politsei-ja Piirivalveamet (Policejní a pohraniční úřad, Estonsko, dále jen „PPA“) nařídil opustit Estonsko, proti rozhodnutí o jeho zajištění za účelem vyhoštění. Zpochybnil zákonnost uvedeného důvodu, totiž že pokud by zůstal před svým vyhoštěním na svobodě, představoval by reálné nebezpečí spáchání trestného činu, které by mohlo značně zkomplikovat proces vyhoštění z důvodu soudního řízení a trestu, který by byl v řízení uložen.

3. V tomto stanovisku uvedu důvody, proč se domnívám, že členské státy nejsou oprávněny založit zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země na důvodu odvozeném od cíle zaručit účinnost řízení o navrácení podle směrnice 2008/115 a odůvodnit toto zajištění existencí rizika, že toto řízení bude zpožděno v důsledku pravděpodobného spáchání skutků, za něž mohou být uloženy trestní sankce.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. V článku 3 bodě 7 směrnice 2008/115 je nebezpečí skrývání se definováno jako „existence důvodů týkajících se konkrétního případu a založených na právem stanovených objektivních kritériích, které vedou k domněnce, že by se státní příslušník třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, mohl skrývat“.

5. Článek 15 odst. 1 zařazený do kapitoly IV této směrnice, nadepsané „Zajištění za účelem vyhoštění“, stanoví:

„1. Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že:

a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo

b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.

Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.“

B. Estonské právo

6. Článek 6[8] väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (zákon o povinnosti vycestovat a o zákazu vstupu)[3] ze dne 21. října 1998, nadepsaný „Nebezpečí skrývání se cizince“, zní následovně:

„Při přijetí příkazu k opuštění území nebo zajištění cizince je nutno posoudit existenci nebezpečí, že se cizinec bude skrývat. Nebezpečí, že se cizinec bude skrývat, je dáno, pokud:

1) neopustil Estonsko nebo členský stát schengenského prostoru po uplynutí lhůty pro dobrovolné opuštění území stanovené v příkazu k opuštění území;

2) při žádosti o legální pobyt v Estonsku, při žádosti o prodloužení tohoto pobytu, při žádosti o estonské státní občanství, při žádosti o mezinárodní ochranu nebo při žádosti o doklady totožnosti uvedl nepravdivé údaje nebo předložil padělané doklady;

3) existují oprávněné pochybnosti o jeho totožnosti nebo státní příslušnosti;

4) opakovaně se dopustil úmyslného protiprávního jednání nebo spáchal trestný čin a byl za to odsouzen k trestu odnětí svobody;

[3] – RT I 1998, 98, 1575, dále jen „VSS“. Znění rozhodné ve věci v původním řízení je znění ze dne 27. června 2020 (RT I, 17.6.2020, 3), účinné do 14. července 2021.

5) nevyhověl opatřením dohledu, která byla proti němu přijata za účelem zajištění dodržování příkazu k opuštění území;

6) informoval [PPA] nebo Kaitsepolitseiamet (Agenturu pro vnitřní bezpečnost, Estonsko) o svém úmyslu neuposlechnout příkazu k opuštění území nebo správní orgán k tomuto závěru dospěl s ohledem na postoj a chování cizince;

7) do Estonska vstoupil v době platnosti zákazu vstupu, který mu byl uložen;

8) je zajištěn z důvodu nelegálního překročení vnější hranice Estonska a nebylo mu uděleno povolení ani oprávnění k pobytu v Estonsku;

9) bez povolení opustil určené místo pobytu nebo jiný členský stát Schengenské úmluvy;

10) příkaz k opuštění území vydaný cizinci se stane vykonatelným na základě soudního rozhodnutí.“

7. Článek 7^2 VSS, nadepsaný „Stanovení lhůty pro výkon příkazu k opuštění území“, stanoví:

„[…]

(2) Je možné nestanovit lhůtu pro dobrovolné opuštění území a příkaz k opuštění území vykonat okamžitě, pokud:

1) hrozí nebezpečí, že se cizinec bude skrývat;

[…]

4) cizinec představuje nebezpečí pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost;

[…]“

8. Podle čl. 7^3 odst. 2 VSS „[n]ucený výkon příkazu k opuštění území vydaného cizinci spočívá v jeho zajištění a vyhoštění z Estonska".

9. Článek 15 VSS, nadepsaný „Zajištění cizince a postup při vyhoštění“, stanoví:

„(1) Cizinec může být zajištěn podle níže uvedeného odstavce 2, pokud nelze účinně uplatnit opatření dohledu stanovená tímto zákonem. Zajištění musí být v souladu se zásadou proporcionality a v každém případě musí zohledňovat relevantní skutečnosti týkající se cizince.

(2) Cizinec může být zajištěn, pokud uplatnění opatření dohledu stanovených tímto zákonem nezaručuje účinný výkon příkazu k opuštění území, a zejména pokud:

1) existuje nebezpečí, že se cizinec bude skrývat;

2) cizinec neplní povinnost spolupracovat; nebo

3) cizinec nemá doklady nezbytné pro návrat nebo vázne získání dokladů od hostitelské nebo tranzitní země.

[…]“

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžná otázka

10. I. L., moldavský státní příslušník narozený v roce 1993 v Rusku, pobýval v Estonsku na základě osvobození od vízové povinnosti. Dne 12. října 2020 byl zadržen, protože byl podezřelý, že své partnerce a další poškozené způsobil tělesné utrpení a škodu na zdraví.

11. Rozsudkem ze dne 13. října 2020 uznal Harju Maakohus (soud prvního stupně v Harjumaa, Estonsko) I. L. vinným skutky, ze kterých byl obžalován a které byly kvalifikovány jako tělesné týrání ve smyslu estonského trestního zákoníku, a dále jej zprostil obžaloby z trestného činu vyhrožování, jehož obětí měla být jeho partnerka. Tento soud odsoudil I. L. k trestu odnětí svobody v trvání jednoho roku, jednoho měsíce a dvaceti osmi dní s podmíněným odkladem na zkušební dobu v trvání dvou let a nařídil jeho okamžité propuštění.

12. Téhož dne PPA předčasně ukončil pobyt I. L. a poté v prostorách Harju Maakohus (soud prvního stupně v Harjumaa) nařídil zajištění I. L. podle čl. 15 odst. 2 bodu 1 VSS.

13. Toto rozhodnutí zohlednilo postoj I. L. ke spáchanému trestnému činu a jeho chování po odsouzení, na jejichž základě bylo možno se domnívat, že by se mohl vyhoštění vyhýbat nehledě na svůj příslib dobrovolného vycestování a nehledě na žádost, aby mu bylo nařízeno dobrovolné opuštění území.

14. Dne 13. října 2020 proto PPA opět vydal proti I. L. příkaz k okamžitému opuštění Estonska, způsobilý k nucenému výkonu podle čl. 7^2 odst. 1 a 4 VSS, a to z toho důvodu, že se zde I. L. zdržoval bez právního základu.

15. Usnesením ze dne 15. října 2020 Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu, Estonsko) vyhověl žádosti PPA a povolil zajištění I. L. až do data jeho vyhoštění, které bylo stanoveno nejpozději na 15. prosince 2020. I. L. byl vyhoštěn z Estonska do Moldavska dne 23. listopadu 2020.

16. Rozhodnutí o zajištění bylo potvrzeno usnesením ze dne 2. prosince 2020 vydaným Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu, Estonsko) na základě opravného prostředku I. L., v němž se tento domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a propuštění na svobodu.

17. Předkládající soud, ke kterému byl podán kasační opravný prostředek proti posledně uvedenému usnesení, jímž se I. L. domáhal zrušení tohoto usnesení a konstatování nezákonnosti zajištění, má zaprvé za to, že zajištění nemůže být odůvodněno nebezpečím skrývání se I. L. na základě čl. 15 odst. 2 bodu 1 VSS. Připomíná, že kritéria existence takového nebezpečí jsou taxativně stanovena v článku 6^8 tohoto zákona a posuzována s ohledem na konkrétní okolnosti každého případu. Tento soud má přitom za to, že podmínky použití kritérií uvedených v bodech 1 a 4 tohoto článku nebyly v projednávaném případě splněny. V tomto ohledu uvedený soud konstatuje, že v době vydání rozhodnutí o zajištění neexistoval jednak písemný příkaz k opuštění území, kterým by byla dotyčné osobě poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, a jednak pravomocné odsouzení za trestný čin.

18. Předkládající soud dále uvádí, že článek 6[8] bod 6 VSS nelze použít ani z toho důvodu, že úmysl neuposlechnout správní akt nelze automaticky vyvozovat z prohlášení dotčené osoby učiněných během jejího výslechu v řízení o vydání příkazu k opuštění území, pokud neexistují jiné okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že se bude vyhoštění vyhýbat. Nebezpečí skrývání se v tomto případě nevyplývá ani z přání dotyčného vyjádřeného při jednání u správního soudu, a sice z přání vyzvednout si své věci, které zůstaly u jeho družky, a obdržet mzdu za práci od svého zaměstnavatele.

19. Zadruhé předkládající soud uvádí, že nelze vyloučit, že dotčená situace může odpovídat například důvodu uvedenému v čl. 15 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115, který nebyl v čl. 15 odst. 2 bodech 2 a 3 VSS proveden ve stejném znění, ale že práva dotčené osoby nemohou být omezena přímo na základě této směrnice, třebaže má přímý účinek.

20. V důsledku toho má předkládající soud za to, že legalita zajištění I. L. závisí na výkladu čl. 15 odst. 2 VSS, který v bodech 1 až 3 obsahuje výčet důvodů pro takové zajištění, jenž je uvozen výrazem „zejména pokud“. S ohledem na tuto formulaci má tento soud za to, že se jedná o demonstrativní výčet důvodů a že zajištění I. L. by mohlo být založeno na obecné podmínce uvedené v čl. 15 odst. 2 VSS. Toto zajištění by tak bylo odůvodněno tím, že by byl ohrožen „účinný výkon příkazu k opuštění území“. Zákonnost tohoto opatření by měla být rovněž posuzována v souladu se zásadami uvedenými v odstavci 1 tohoto článku.

21. Vnitrostátní soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že vzhledem k časové blízkosti událostí v projednávaném případě a k povaze trestného činu spáchaného I. L. existovaly dostatečné důvody domnívat se, že by se mohl znovu pokusit vyřešit spor se svou partnerkou. Tento soud proto zastává názor, že existovalo reálné nebezpečí, že I. L. při pobytu na svobodě předcházejícím jeho vyhoštění spáchá trestný čin. Vyjasnění a stíhání takového trestného činu soudním rozhodnutím a případně výkon uloženého trestu přitom mohou odložit provedení řízení o vyhoštění na neurčito, a v důsledku toho tento proces značně ztížit. Kromě toho opatření dohledu stanovená v čl. 10 odst. 2 VSS nevedla z důvodu osobní a materiální situace I. L. k zajištění výkonu vyhoštění stejně účinným způsobem.

22. Avšak vzhledem k tomu, že účelem článku 15 VSS je provést čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115, má předkládající soud pochybnosti o jeho výkladu, neboť Soudní dvůr se dosud nevyjádřil k tomu, zda musí být splněna některá z podmínek uvedených v tomto ustanovení, nebo zda dostatečným důvodem pro zajištění může být zaručení účinného výkonu vyhoštění, pokud existuje reálné riziko, že dotyčná osoba spáchá trestný čin, který může tento proces značně ztížit.

23. Za těchto podmínek se Riigikohus (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 15 odst. 1 první věta [směrnice 2008/115] vykládán v tom smyslu, že členské státy mohou zajistit státního příslušníka třetí země, u nějž hrozí nebezpečí, že se během pobytu na svobodě před vyhoštěním dopustí trestného činu, jehož vyjasnění a stíhání může podstatně ztížit výkon vyhoštění?“

24. Estonská a španělská vláda a Evropská komise předložily písemná vyjádření. Tyto zúčastněné strany rovněž přednesly ústní vyjádření na jednání, které se konalo dne 17. března 2022.

IV. Analýza

25. Předběžnou otázkou se předkládající soud snaží zjistit, zda musí být čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115 vykládán v tom smyslu, že zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země může být odůvodněno skutečným nebezpečím, že se tento dopustí trestného činu, který může ohrozit účinný výkon jeho vyhoštění.

26. Tato otázka vyplývá ze zjištění předkládajícího soudu, že situace dotčená v původním řízení neumožňuje odůvodnit zajištění dotyčné osoby nebezpečím skrývání se podle VSS.

27. S ohledem na písemná vyjádření estonské [4] a španělské [5] vlády v tomto ohledu nejprve připomínám, že Soudnímu dvoru nepřísluší zpochybňovat posouzení skutkového stavu a výklad vnitrostátního práva předkládajícím soudem [6].

28. Nelze diskutovat ani o použití čl. 15 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115 z toho důvodu, že zásada právní jistoty brání tomu, aby směrnice samy o sobě zakládaly povinnosti jednotlivci [7]. Směrnice sama o sobě nemůže zakládat povinnosti jednotlivci [8]. Tím však není dotčen požadavek, aby veškeré orgány členského státu při uplatňování vnitrostátního práva vykládaly toto právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu směrnic, aby tak dosáhly výsledku jimi zamýšleného, přičemž uvedené orgány tak mohou namítat vůči jednotlivcům konformní výklad vnitrostátního práva [9].

29. Z důvodů týkajících se působnosti čl. 15 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2008/115, které vyložím, však musí členské státy přesně vymezit důvody, které odůvodňují zajištění, ať už jsou v této směrnici stanoveny či nikoli.

A. K otázce, zda důvody zajištění uvedené v čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115 jsou taxativní, či nikoli

30. Stejně jako všechny zúčastněné strany, které předložily svá vyjádření, jsem toho názoru, že ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že ve směrnici 2008/115 jsou demonstrativně uvedeny důvody umožňující zajištění osoby, proti níž je vedeno řízení o navrácení. Těmito důvody jsou nebezpečí skrývání se nebo vyhýbání se či maření příprav navrácení nebo řízení o vyhoštění. Podle mého názoru postačí, že výraz „zejména“ uvozuje výčet uvedený v čl. 15 odst. 1 písm. a) a b) této směrnice [10] a jasně udává, že výčet těchto důvodů není taxativní.

4 – Estonská vláda má za to, že co se týče neexistence nebezpečí skrývání se, rozhodnutí předkládajícího soudu není odůvodněné.

5 – Španělská vláda zdůraznila, že důvod uvedený v čl. 15 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115 z jejího pohledu skutečně umožňuje zajištění, vzhledem k okolnostem projednávané věci.

6 – Viz rozsudek ze dne 10. června 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, bod 25).

7 – Co se týče čl. 16 odst. 1 první věty této směrnice, viz *a contrario* rozsudek ze dne 10. března 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, dále jen „rozsudek Landkreis Gifhorn“, EU:C:2022:178, bod 100).

8 – Viz rozsudky ze dne 26. února 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, bod 48), a ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 108).

9 – Viz rozsudky ze dne 5. července 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, body 42 a 45 a citovaná judikatura), a ze dne 26. února 2019, N Luxembourg 1 a další (C-115/16, C-118/16, C-119/16 a C-299/16, EU:C:2019:134, body 114 a 115).

10 – Co se týče shody jiných jazykových verzí s estonskou jazykovou verzí, viz zejména německou, španělskou, italskou, polskou a anglickou jazykovou verzi, kterou jsem mohl ověřit. Viz rovněž Doporučení Komise (EU) 2017/2338 ze dne 16. listopadu 2017 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob (Úř. věst. 2017, L 339, s. 83, zejména s. 140, bod 14.1, odstavce 1 a 2, dále jen „příručka k navracení“), které uvádí, že „tyto dva konkrétní případy [uvedené v čl. 15 odst. 1 písm. a) a b) směrnice 2008/115] zahrnují hlavní scénáře, které se vyskytují v praxi a které odůvodňují zajištění za účelem přípravy a organizace návratu a výkonu vyhoštění“.

31. Řešení zvolené unijním zákonodárcem je odůvodněno účelem směrnice 2008/115, která členským státům ukládá povinnost přijmout nezbytná opatření k zajištění návratu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí [11].

32. Tato analýza rozsahu působnosti čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115 je v souladu s judikaturou Soudního dvora, která se týká výkladu čl. 8 odst. 3 prvního pododstavce směrnice 2013/33/EU [12], podle níž každý z důvodů, na jejichž základě lze žadatele o mezinárodní ochranu zajistit a které jsou uvedeny v taxativním výčtu v tomto ustanovení, odpovídá specifické potřebě a je autonomní [13].

33. Totéž platí pro čl. 28 odst. 1 a 2 nařízení (EU) č. 604/2013 [14], který stanoví jediný důvod pro zajištění, a to vážné nebezpečí útěku dotčené osoby [15].

34. Členské státy si proto mohou zvolit jiné důvody pro zajištění než ty, které jsou uvedeny v čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115, a stanovit kritéria pro jejich použití, pokud splňují cíle sledované touto směrnicí.

35. V tomto ohledu Soudní dvůr ustáleně připomíná, že cílem uvedené směrnice je zavést účinnou politiku pro vyhošťování a dobrovolný návrat při plném respektování základních práv a důstojnosti dotyčných osob [16].

36. Soudní dvůr rovněž zdůrazňuje, že každé zajištění, na které se vztahuje směrnice 2008/115, je striktně vymezeno ustanoveními její kapitoly IV, aby bylo zajištěno dodržení zásady proporcionality s ohledem na užité prostředky a sledované cíle, a dále dodržení základních práv dotčených státních příslušníků třetích zemí [17].

37. V tomto kontextu se vnitrostátní soud v podstatě táže Soudního dvora, zda je s čl. 15 odst. 1 první větou směrnice 2008/115 slučitelná vnitrostátní právní úprava, která jako důvod zajištění uvádí pouze zaručení účinného výkonu příkazu k opuštění území, aniž navíc stanoví jakékoli přesné kritérium.

B. K určení důvodů zajištění každým členským státem

38. Vzhledem k tomu, že směrnice 2008/115 neupřesňuje, v jakých mezích mohou členské státy doplnit, nebo dokonce upravit důvody zajištění stanovené v čl. 15 odst. 1 této směrnice, vyplývá odpověď na otázku předkládajícího soudu z teleologického výkladu tohoto ustanovení, který umožňuje určit použitelné zásady a podmínky jejich provádění.

[11] – Viz rozsudek ze dne 24. února 2021, M. a další (Přemístění do jiného členského státu) (C-673/19, EU:C:2021:127, bod 28).

[12] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96).

[13] – Viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 168 a citovaná judikatura).

[14] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31), rovněž nazývané „nařízení Dublin III“.

[15] – Viz rozsudek ze dne 13. září 2017, Khir Amayry, (C-60/16, EU:C:2017:675, bod 25). Soudní dvůr připomněl, že členské státy nezajistí osobu za účelem jejího přemístění pouze proto, že se na ni vztahuje řízení podle tohoto nařízení.

[16] – Viz zejména rozsudek Landkreis Gifhorn (bod 39), jakož i mé stanovisko ze dne 3. března 2022 ve věci Sofijska rajonna prokuratura a další (Stíhání obviněného vyhoštěného z území) (C-420/20, EU:C:2022:157, body 80 a 81).

[17] – Viz rozsudek Landkreis Gifhorn (bod 40).

39. Podle mého názoru se členské státy při volbě řešení musí řídit několika zásadami. Zaprvé požadavek vyjádřený v úvodu čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115, aby byla zpravidla použita co nejmírnější donucovací opatření, odráží vůli unijního zákonodárce, vyjádřenou v bodě 16 odůvodnění této směrnice, přísně omezit případy zajištění [18]. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že „pořadí fází postupu při navrácení zavedeného směrnicí 2008/115 odpovídá odstupňování opatření, která je třeba přijmout za účelem výkonu rozhodnutí o navrácení, a to odstupňování od opatření, které ponechává dotyčné osobě největší svobodu, tedy poskytnutí lhůty k jejímu dobrovolnému opuštění území, k opatřením, která omezují její svobodu nejvíce, tedy zajištění ve zvláštním zařízení, a dodržování zásady proporcionality musí být zajištěno v průběhu všech těchto fází“ [19].

40. Členské státy tedy mohou dotčenou osobu zbavit osobní svobody jejím zajištěním pouze v případě, kdy výkon rozhodnutí o navrácení formou vyhoštění může být s ohledem na posouzení každé konkrétní situace ohrožen jednáním této osoby [20], a musí zohlednit objektivní kritéria [21].

41. V tomto ohledu Soudní dvůr zdůraznil, že „je-li zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země nařízeno za účelem vyhoštění, má pouze zajistit účinnost řízení o navrácení a nemá žádný sankční účel“ [22].

42. Zadruhé rozhodnutí o zajištění, které představuje zásah do práva na svobodu zaručeného článkem 6 Listiny základních práv Evropské unie [23], je podmíněno dodržováním striktních záruk, jimiž jsou existence právního základu, srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost a ochrana před svévolí [24]. Aby opatření spočívající ve zbavení svobody splňovalo tyto požadavky, je zapotřebí, aby při něm nebyly orgány vedeny zlým úmyslem nebo snahou klamat [25].

43. Soudní dvůr rozhodl, co se týče nebezpečí útěku, že objektivní kritéria, která musí vnitrostátní právo stanovit, aby umožnilo dotčeným orgánům posoudit existenci takového nebezpečí, poskytují nezbytné záruky tím, že toto posouzení bude vykonáváno v určitých předem stanovených mezích. Proto musí být tato kritéria jasně vymezena závazným aktem, jehož uplatňování bude předvídatelné [26].

[18] – Co se týče zásady, že zajištění je krajním opatřením, viz odkazy na evropské normy připomenuté v mém stanovisku ve věci Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2021:958, bod 34). Viz rovněž přílohu k rezoluci Valného shromáždění Organizace spojených národů 74/195 ze dne 19. prosince 2018, nazvané „Globální kompakt pro bezpečnou, řízenou a legální migraci“, zvané rovněž „Marrákešská dohoda o migraci“, která vyzývá státy, aby „přistupovaly ke správnímu zajištění migrantů pouze v krajních případech a hledaly náhradní řešení“ (cíl 13).

[19] – Rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 41). Viz rovněž rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 248 a citovaná judikatura).

[20] – Viz rozsudek Landkreis Gifhorn (bod 37 a citovaná judikatura).

[21] – Viz rozsudek ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, bod 38).

[22] – Rozsudek Landkreis Gifhorn (bod 38).

[23] – Viz rozsudek Landkreis Gifhorn (bod 41).

[24] – Viz rozsudky ze dne 15. března 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, body 38 a 40), a ze dne 17. září 2020, JZ (Trest odnětí svobody v případě zákazu vstupu) (C-806/18, EU:C:2020:724, bod 41), přičemž posledně uvedený rozsudek je nejnovějším rozsudkem, který cituje rozsudek ESLP ze dne 21. října 2013, Del Río Prada v. Španělsko (CE:ECHR:2013:1021JUD 004275009, § 125), na který Soudní dvůr obvykle odkazuje. Co se týče ustáleného odkazu v judikatuře Soudního dvora zabývající se státními příslušníky třetích zemí a přísnou úpravou zajištění s cílem zaručit dodržování jejich základních práv, viz zejména rozsudky ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 42), ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 55), a ze dne 7. června 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, bod 62), jakož i rozsudek Landkreis Gifhorn (bod 40 a citovaná judikatura).

[25] – Viz zejména rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, bod 39).

[26] – Viz rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, body 41 a 42), který vykládá pojem „nebezpečí útěku“ na základě definice uvedené v čl. 2 písm. n) nařízení č. 604/2013, jež pro vymezení objektivních kritérií nebezpečí útěku odkazuje na vnitrostátní právo. Její znění je v podstatě totožné se zněním definice uvedené v čl. 3 bodu 7 směrnice 2008/115.

44. Zatřetí Soudní dvůr rozhodl v rozsudku ze dne 30. listopadu 2009, Kadzoev [27], že možnost umístit osobu do zajištění z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti se nemůže zakládat na směrnici 2008/115 [28].

45. Jak ovšem poukázala estonská vláda, tento výklad byl proveden v konkrétním případě týkajícím se délky zadržení bez přiměřené vyhlídky na vyhoštění osoby, čímž odpadá důvod zajištění. Rozhodnutí velkého senátu Soudního dvora o vyloučení takových důvodů však bylo formulováno obecně. Je založeno na přísném omezení zbavení osobní svobody v souladu s ostatními ustanoveními směrnice 2008/115, která na rozdíl od čl. 15 odst. 1 této směrnice zakotvují důvod veřejného pořádku [29].

46. Podle mého názoru lze již z obecně závazného rámce, který jsem právě připomněl, vyvodit, že členské státy mohou doplnit ustanovení čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115 stanovením dalších důvodů pro zajištění, které jsou přesně vymezeny zákonem a které se zakládají na objektivních, konkrétních, skutečných a aktuálních prvcích [30].

47. Domnívám se, že tyto důkazní požadavky lze navíc vyvodit z důvodu zajištění uvedeného v čl. 15 odst. 1 písm. a) této směrnice, totiž z nebezpečí skrývání se, jak je definováno v čl. 3 bodu 7 uvedené směrnice, a z důvodu uvedeného v čl. 15 odst. 1 písm. b), totiž ze skutečnosti, že se dotyčná osoba „vyhýbá“ přípravě navrácení či řízení o vyhoštění nebo je „ztěžuje“. Z této formulace vyplývá, že tato rizika musí být prokázána a zjištěna. Nebylo tak zamýšleno zohlednit pouhý záměr dotyčné osoby nepodložený hmatatelnými skutečnostmi.

48. Nebylo by totiž v souladu se zásadou právní jistoty, kdyby se o zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země mohlo rozhodovat na základě nepřesných důvodů, které nejsou založeny na objektivních kritériích stanovených v závazném právním aktu, jehož použití je předvídatelné.

49. Proto se ztotožňuji s analýzou Komise, že ustanovení čl. 15 odst. 2 první věty VSS nepředstavuje dostatečný právní základ pro odůvodnění zajištění.

50. Toto ustanovení zní totiž takto: „Cizinec může být zajištěn, pokud uplatnění opatření dohledu stanovených tímto zákonem *nezaručuje účinný výkon příkazu k opuštění území*, a zejména pokud […]“ [31]. Tento odkaz na nedostatek záruky účinného výkonu příkazu k opuštění území tedy nedefinuje konkrétní důvod pro zajištění, jako je riziko skrývání se nebo nedostatečná spolupráce ze strany cizince, které jsou uvedeny jako příklady za touto větou v bodech 1 a 2. Tento odkaz pouze opakuje základní podmínku pro použití opatření spočívajícího v zajištění, která je již obsažena v čl. 15 odst. 1 VSS, a to neúčinnost opatření dohledu pro výkon příkazu k navrácení.

51. Existence vážného nebezpečí, že dotyčná osoba před vyhoštěním spáchá trestný čin, navíc nemůže zhojit nepřesnost tohoto obecného důvodu pro zajištění.

27 – C-357/09 PPU, EU:C:2009:741.

28 – Viz bod 70 tohoto rozsudku.

29 – Ve směrnici 2008/115 jsou výslovně uvedena hlediska veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v čl. 6 odst. 2 v souvislosti s rozhodnutím o navrácení, v čl. 7 odst. 4 v souvislosti s podmínkami odmítnutí nebo zkrácení lhůty k dobrovolnému opuštění území [viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, body 50 až 52, a dále body 60 a 62)], a v čl. 11 odst. 2 a 3 týkajících se zákazu vstupu.

30 – V tomto ohledu viz příručku k navracení (s. 92 a 93), ve které jsou vyložena kritéria, která mohou svědčit o existenci nebezpečí skrývání se, a je připomenuta možnost daná členským státům kvalifikovat ve vnitrostátní právní úpravě některé objektivní okolnosti jako vyvratitelnou domněnku.

31 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

52. Na jedné straně nemá takové kritérium žádný právní základ. Nelze mít za to, že k odůvodnění zajištění na základě sledovaného cíle může postačovat posouzení každého jednotlivého případu, jak navrhla španělská vláda při ústním jednání na podporu argumentů estonské vlády, neboť by to znamenalo doplnění čl. 15 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2008/115 o nový důvod zajištění bez splnění požadavku právní jistoty [32].

53. Na druhé straně pojem „*nebezpečí spáchání* trestného činu“ před vyhoštěním, pokud by mělo odůvodňovat zajištění, vyvolává závažné otázky.

54. Podle mého názoru je třeba zdůraznit, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se netýká trestného činu, který dotyčná osoba spáchala nebo který údajně spáchala, ale trestného činu, který by mohla spáchat. Jde tedy o pravděpodobnost, že v blízké budoucnosti dojde ke spáchání trestného činu.

55. Jedná se o situaci zcela odlišnou od případů, na jejichž základě Soudní dvůr rozhodoval, když probíhalo trestní řízení, ať už ve fázi vyšetřování, nebo ve fázi soudního řízení, když mimo jiné stanovil přísné požadavky [33], a ve kterých platil předpoklad, že trestný čin již byl spáchán. Posuzovaný případ chápu tak, že se nejedná ani o stanovení kritéria spočívajícího v existenci přípravného jednání ke spáchání trestného činu nebo konkrétních indicií, že dotyčná osoba představuje značné nebezpečí pro život a tělesnou integritu třetích osob nebo pro konkrétní majetek [34].

56. Zaprvé konstatuji, že důvodem, který estonské orgány uvádějí, není zabránit dotyčné osobě vyhýbat se vyhoštění, ale pouze zabránit tomu, aby toto opatření bylo zdržováno nebo ztěžováno průběhem trestního řízení, které by následovalo po spáchání trestného činu [35]. V takovém případě totiž zůstane dotyčná osoba pod kontrolou příslušných orgánů. Kromě toho se mi zdá obtížně představitelné, třebaže ne nemožné, že by dotyčný projevil úmysl dopustit se trestného činu pouze s cílem zmařit své vyhoštění. Z tohoto důvodu se také domnívám, že návrh španělské vlády obsažený v jejím písemném vyjádření, a sice vycházet z čl. 15 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115, nelze přijmout.

57. Zadruhé nic není subjektivnější než *nebezpečí* porušení společenské normy podléhající trestní sankci, které může hrozit každému jednotlivci, třebaže byl v minulosti odsouzen nebo vykonal trest uložený soudem. Nebezpečí spáchání trestného činu, nebo dokonce jeho opakování, nelze podle mého názoru předvídat, pokud jej nelze odvodit ze skutkových okolností, na rozdíl například od nebezpečí skrývání se nebo maření vyhoštění. Přijmout jako kritérium posouzení

[32] – Ačkoli rozhodnutí o zajištění musí být přijímána individuálně na základě chování dotčené osoby, musí zohledňovat objektivní kritéria. Viz rozsudek ze dne 14. května 2020 Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 274 a citovaná judikatura), a rozsudek Landkreis Gifhorn (bod 37).

[33] – Viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, body 50 až 52 a dále body 60 a 62), týkající se výkladu čl. 7 odst. 4 směrnice 2008/115, který upravuje podmínky odmítnutí poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území nebo její zkrácení, včetně existence hrozby pro veřejný pořádek. Soudní dvůr rozhodl, že pojem „hrozba pro veřejný pořádek“ předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti (bod 60). Soudní dvůr dále uvedl, že při posouzení tohoto ohrožení v případě státního příslušníka třetí země, který je podezřelý ze spáchání činu, který je kvalifikován jako přečin nebo trestný čin podle vnitrostátních právních přepisů, či byl za takový čin odsouzen v trestním řízení, patří ke skutečnostem relevantním v tomto ohledu povaha a závažnost tohoto činu, jakož i doba, která uplynula od jeho spáchání (bod 62). Co se týče požadavku takového ohrožení k odůvodnění výkonu zajištění pro účely vyhoštění ve věznici, viz rovněž rozsudek ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, body 45 a 46).

[34] – K pravděpodobnosti provedení teroristického útoku posuzované ve fázi rozhodnutí o vyhoštění, viz pro ilustraci rozsudek ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, body 14 a 15).

[35] – Takovou logikou by bylo možné odůvodnit zajištění z jiných obvyklých příčin, jako jsou například nebezpečí sebevraždy nebo jakékoli jiné předvídatelné ohrožení zdraví, které by mohlo vést k delší či kratší hospitalizaci dotyčného, což by systematicky zdržovalo jeho vyhoštění.

pravděpodobnosti nebezpečí spáchání trestného činu, jak navrhuje Komise ve svém písemném vyjádření, nebo závažnost trestného činu, podle názoru, který vyjádřila španělská vláda při jednání, se mi nezdá být v souladu s požadavky právní jistoty, a navíc není dle mého názoru relevantní, pokud není založeno na konkrétních kritériích a závažných a shodujících se indiciích.

58. Z ústních vyjádření předložených v odpovědích na otázky Soudního dvora týkající se vymezení kritérií jsem zaznamenal určité těžkosti při nástinu právních norem s obecnou působností. Mám za to, že za těchto okolností nespadá posouzení nebezpečného stavu nebo závažného nebezpečí opakování trestné činnosti ve fázi vyhoštění do pravomoci orgánu odpovědného za výkon navrácení, ale orgánu, který provádí řízení v trestních věcech.

59. Zatřetí je třeba dbát na to, aby nedocházelo k obcházení vyloučení odůvodnění založeného na důvodech veřejného pořádku, když se toto posouzení mimoto provádí ve fázi rozhodnutí o poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území [36].

60. Tak tomu bylo v případě I. L. Jeho konkrétní situace rovněž ilustruje možnou záměnu prvků relevantních pro řízení o zajištění a prvků vztahujících se k trestnímu řízení. Návrh na zajištění se totiž opíral o výhrůžky smrtí, které I. L. vyslovil vůči své partnerce, ačkoli za tyto činy nebyl odsouzen. Kromě toho není uvedeno, zda trestní soud přijal k ochraně oběti opatření k zabránění recidivy.

61. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti mám za to, že výklad čl. 15 odst. 2 VSS, jak jej předestřel předkládající soud, v rozsahu, v němž je založen na zjištění vážného nebezpečí, že státní příslušník třetí země spáchá před svým vyhoštěním trestný čin, není v souladu s čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115.

62. Poté, co jsem vyslechl obavy vyjádřené zúčastněnými stranami při jednání, jsem si plně vědom praktických dopadů takové analýzy založené na požadavku definovat konkrétní kritéria v zákoně, pokud by v případě neexistence rozhodnutí trestního soudu, které by uložilo nebo vedlo k navrácení dotčeného státního příslušníka třetí země [37], mohlo docházet k nekonečnému páchání trestných činů. Podle mého názoru by členské státy měly být schopny překonat tyto obtíže vytvořením trestněprávního i sociálního právního rámce.

63. Na jedné straně se domnívám, že v trestních věcech by mohla mít na pachatele odrazující účinek opatření na ochranu oběti nebo ohrožené osoby, zejména v případech partnerského násilí, pro které jsou v mnoha členských státech zavedena preventivní opatření.

[36] – Viz body 44 a 45 tohoto stanoviska. Tímto aspektem uvedené problematiky se krom toho zabývá Komise v příručce k navracení (s. 140 odst. 3). Uvádí se zde, že „[ú]čelem článku 15 [směrnice 2008/115] není ochrana společnosti před osobami, které představují hrozbu pro veřejný pořádek nebo bezpečnost. Legitimním cílem spočívajícím v ochraně společnosti se musí zabývat jiné právní předpisy, zejména trestní právo, správní právo trestní a právní předpisy týkající se ukončení oprávněného pobytu z důvodu veřejného pořádku […]. Pokud minulé chování/jednání dotčené osoby umožňuje dospět k závěru, že tato osoba nebude pravděpodobně jednat v souladu se zákonem a bude se vyhýbat navrácení, může to odůvodňovat rozhodnutí, že existuje nebezpečí útěku“.

[37] – V tomto ohledu připomínám, že podle čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 se členské státy mohou rozhodnout, že tuto směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí, jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení. Estonská vláda při jednání nesdělila Soudnímu dvoru, že této možnosti využila.

64. Na druhé straně je výhodou těchto opatření, že jsou zpravidla kombinována s různými formami sociální podpory, které jsou alternativou k zajištění [38]. Kromě toho by takový přístup mohl zaručit, že řízení o vyhoštění proběhne za podmínek respektujících důstojnost dotyčné osoby [39], pokud tato osoba, jako v tomto případě, vyjádří potřebu vzít si své osobní věci a obdržet nedoplatek mzdy.

V. Závěry

65. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou Riigikohus (Nejvyšší soud, Estonsko) takto:

„Článek 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země mohlo být odůvodněno potřebou zaručit účinný výkon vyhoštění, pokud neexistuje právní předpis splňující požadavky jasnosti a předvídatelnosti, přístupnosti, a zejména ochrany před svévolí, podle kterého může být toto zajištění odůvodněno potřebou zabránit spáchání trestného činu.“

[38] – Estonská vláda však v odpovědi na písemnou otázku Soudního dvora k tomuto bodu nesdělila žádné informace. Předkládající soud pouze uvedl, že „s ohledem na konkrétní okolnosti osobního postavení navrhovatele v řízení o kasačním opravném prostředku (věk, zdravotní stav), na jeho chování a situaci (vazby na Estonsko, neexistence stálého bydliště) by ostatní opatření dohledu (čl. 10 odst. 2 VSS) neumožňovala zajistit stejně účinným způsobem výkon vyhoštění“.

[39] – K tomuto požadavku viz bod 2 odůvodnění směrnice 2008/115 a dále zejména rozsudek Landkreis Gifhorn (bod 39 a citovaná judikatura).