Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 2. junija 2022 [1]

Zadeva C-241/21

I. L.
proti
Politsei- ja Piirivalveamet

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 2008/115/ES – Vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav – Člen 15(1) – Pridržanje zaradi postopka odstranitve – Razlogi – Dodajanje – Izkazana nevarnost storitve kaznivega dejanja, katerega preiskava in pregon lahko bistveno ovirata odstranitev“

I. Uvod

1. Vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija), se nanaša na razlago člena 15(1) Direktive 2008/115/ES. [2]

2. Ta predlog je bil vložen v okviru tožbe, ki jo je I. L., moldavski državljan, ki mu je Politsei- ja Piirivalveamet (urad policije in mejne straže, Estonija; v nadaljevanju: PPA) izdal odločbo o vrnitvi, vložil zoper sklep o pridržanju zaradi odstranitve. Izpodbija zakonitost navedenega razloga, in sicer, da je v zvezi z njim, če bi do odstranitve ostal na prostosti, obstajala dejanska nevarnost storitve kaznivega dejanja, ki bi lahko znatno otežila postopek odstranitve zaradi sodnih postopkov in sankcije, ki bi iz tega izhajali.

3. V teh sklepnih predlogih bom predstavil razloge, iz katerih menim, da države članice pridržanja nezakonito prebivajočega državljana tretje države ne morejo utemeljiti z razlogom, ki se nanaša na cilj zagotovitve učinkovitosti postopka vračanja iz Direktive 2008/115, in upravičiti tega pridržanja z nevarnostjo, da bi se ta postopek odložil zaradi verjetne storitve dejanj, ki se kaznujejo s kazenskimi sankcijami.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V skladu s členom 3, točka 7, Direktive 2008/115 nevarnost pobega „pomeni, da v posameznem primeru obstajajo razlogi na podlagi objektivnih meril, opredeljenih z zakonom, zaradi katerih se domneva, da bi državljan tretje države, ki je v postopku vrnitve, lahko pobegnil“.

5. Člen 15(1) iz poglavja IV te direktive, naslovljenega „Pridržanje z namenom odstranitve“, določa:

„1. Razen če v določenem primeru ni možno učinkovito uporabiti drugih zadostnih, vendar manj prisilnih ukrepov, lahko države članice pridržijo državljana tretje države, ki je v postopku vračanja, le, da pripravijo vrnitev in/ali izvedejo postopek odstranitve, zlasti če:

(a) obstaja nevarnost pobega, ali

(b) se zadevni državljan tretje države izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve.

Obdobje pridržanja je kar se da kratko in traja le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ti pa se izvedejo skrbno.“

B. Estonsko pravo

6. Člen 6[8] väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (zakon o obveznosti zapustitve države in prepovedi vstopa)[3] z dne 21. oktobra 1998, naslovljen „Nevarnost pobega tujca“, določa:

„Ob sprejetju odločbe o vrnitvi ali pridržanju tujca se oceni nevarnost njegovega pobega. V zvezi s tujcem obstaja nevarnost pobega, če:

1. po izteku obdobja za prostovoljni odhod, določenega z odločbo o vrnitvi, ni zapustil Estonije ali države članice Schengenske konvencije;

2. je ob vložitvi vloge za zakonito prebivanje v Estoniji, vloge za podaljšanje zakonitega prebivanja, vloge za pridobitev estonskega državljanstva, prošnje za mednarodno zaščito ali vloge za izdajo osebnih dokumentov predložil napačne informacije ali ponarejene dokumente;

3. se upravičeno dvomi o njegovi identiteti ali državljanstvu;

4. je večkrat storil naklepna kazniva ravnanja ali je storil kaznivo dejanje, za katera je bil obsojen na kazen odvzema prostosti;

5. ni spoštoval ukrepov nadzora, ki so bili proti njemu sprejeti za zagotovitev spoštovanja odločbe o vrnitvi;

[3] RT I 1998, 98, 1575; v nadaljevanju: VSS. V postopku v glavni stvari se uporablja različica z dne 27. junija 2020 (RT I, 17.6.2020, 3), ki je veljala do 14. julija 2021.

6. je obvestil [PPA] ali Kaitsepolitseiamet [(agencija za notranjo varnost, Estonija)], da ne namerava upoštevati odločbe o vrnitvi, ali če upravni organ tako sklepa glede na vedenje in ravnanje tujca;

7. je v Estonijo vstopil v obdobju, v katerem zanj velja prepoved vstopa;

8. je pridržan zaradi nezakonitega prehoda zunanje meje Estonije in ni pridobil dovoljenja ali pravice do prebivanja v Estoniji;

9. je brez dovoljenja zapustil določen kraj bivanja ali drugo državo članico Schengenske konvencije;

10. odločba o vrnitvi, izdana v tujini, postane izvršljiva na podlagi sodne odločbe.“

7. Člen 7^2 VSS, naslovljen „Določitev roka za izvršitev odločbe o vrnitvi“, določa:

„[…]

(2) Obdobja za prostovoljni odhod ni treba določiti in odločba o vrnitvi se lahko izvrši takoj, če:

1. v zvezi s tujcem obstaja nevarnost pobega;

[…]

4. tujec ogroža javni red ali nacionalno varnost;

[…]“

8. V skladu s členom 7^3(2) VSS „[p]risilna izvršitev odločbe o vrnitvi, izdane tujcu, pomeni, da se tujec pridrži in odstrani iz Estonije.“

9. Člen 15 VSS, naslovljen „Pridržanje tujca in postopek odstranitve“, določa:

„(1) Tujca je mogoče pridržati na podlagi odstavka 2, če ukrepov nadzora, določenih s tem zakonom, ni mogoče učinkovito izvesti. Pridržanje mora biti v skladu z načelom sorazmernosti in pri njem je vedno treba upoštevati relevantne okoliščine v zvezi s tujcem.

(2) Tujec se lahko pridrži, če izvedba ukrepov nadzora, določenih s tem zakonom, ne zagotavlja učinkovite izvršitve odločbe o vrnitvi in zlasti če:

1. obstaja nevarnost pobega tujca;

2. tujec ne izpolni svoje dolžnosti sodelovanja ali

3. tujec nima dokumentov, potrebnih za vrnitev, ali ti dokumenti niso pravočasno pridobljeni v državi gostiteljici ali tranzitni državi.

[…]“

III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

10. I. L., moldavski državljan, rojen leta 1993 v Rusiji, je v Estoniji prebival na podlagi izvzetja iz vizumske obveznosti. 12. oktobra 2020 je bil prijet na podlagi suma, da je svoji partnerici in drugi ženski povzročil telesne bolečine in škodoval njunemu zdravju.

11. Harju Maakohus (prvostopenjsko sodišče v Harjuju, Estonija) je s sodbo z dne 13. oktobra 2020 I. L. spoznalo za krivega dejanj, ki so se mu očitala in so opredeljena kot telesne poškodbe v smislu estonskega kazenskega zakonika, ne pa tudi groženj, katerih žrtev naj bi bila njegova partnerica. To sodišče je I. L. obsodilo na zaporno kazen enega leta, enega meseca in 28 dni s preizkusno dobo dveh let ter odredilo njegovo takojšnjo izpustitev na prostost.

12. Istega dne je PPA I. L. predčasno odvzel pravico do prebivanja, nato pa je odredil njegovo pridržanje v prostorih Harju Maakohus (prvostopenjsko sodišče v Harjuju) na podlagi člena 15(2), točka 1, VSS.

13. Ta odločitev je bila sprejeta ob upoštevanju odnosa I. L. do storjenega kaznivega dejanja in njegovega ravnanja po obsodbi, saj je bilo mogoče sklepati, da bi se lahko poskušal izogniti odstranitvi kljub obljubi, da bo prostovoljno zapustil državo, in prošnji, naj se mu izda odločba o prostovoljnem odhodu.

14. PPA je 13. oktobra 2020 zoper I. L. znova izdal odločbo o takojšnji vrnitvi, ki jo je na podlagi člena 7^{2}(1) in (4) VSS mogoče prisilno izvršiti, ker je v Estoniji prebival nezakonito.

15. Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija) je s sklepom z dne 15. oktobra 2020, s katerim je ugodilo predlogu PPA, dovolilo pridržanje I. L. do datuma njegove odstranitve, za katero je bil določen skrajni rok 15. december 2020. I. L. je bil iz Estonije v Moldavijo odstranjen 23. novembra 2020.

16. Odločitev o pridržanju je bila potrjena s sklepom z dne 2. decembra 2020, ki ga je izdalo Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu, Estonija), s katerim je odločilo o pravnem sredstvu, ki ga je I. L. vložil za razveljavitev navedene odločitve in izpustitev na prostost.

17. Predložitveno sodišče, pri katerem je bila vložena pritožba zoper zadnjenavedeni sklep, s katero se predlagata razveljavitev tega sklepa in ugotovitev nezakonitosti pridržanja, meni, na prvem mestu, da pridržanja ni bilo mogoče upravičiti z nevarnostjo pobega I. L. na podlagi člena 15(2), točka 1, VSS. Opozarja, da so merila za obstoj take nevarnosti izčrpno določena v členu 6^{8} tega zakona in se preučijo ob upoštevanju posebnosti posameznega primera. To sodišče pa meni, da pogoji za uporabo meril iz točk 1 in 4 tega člena v obravnavani zadevi niso bili izpolnjeni. Navedeno sodišče v zvezi s tem ugotavlja neobstoj, prvič, pisne odločbe o vrnitvi, s katero bi bilo zadevni osebi določeno obdobje za prostovoljni odhod, in drugič, pravnomočne kazenske obsodbe ob izdaji dovoljenja za pridržanje.

18. Predložitveno sodišče poleg tega pojasnjuje, da ni mogoče uporabiti niti člena 6^{8}, točka 6, VSS, ker iz izjav, ki jih je zadevna oseba dala na zaslišanju v okviru postopka izdaje odločbe o vrnitvi, ni mogoče samodejno izpeljati namere, da ne bo upoštevala upravnega akta, razen če ne obstajajo še druge okoliščine, ki kažejo, da bi se lahko izognila odstranitvi. Nevarnost pobega ne izhaja niti iz

dejstva, da je v obravnavani zadevi zadevna oseba na obravnavi pred upravnim sodiščem izrazila željo, da prevzame svoje stvari, ki so ostale pri partnerici, in razpolaga s plačo, ki ji jo dolguje delodajalec.

19. Na drugem mestu, predložitveno sodišče navaja, da ni izključeno, da bi lahko zadevni položaj ustrezal, na primer, razlogu iz člena 15(1)(b) Direktive 2008/115, ki v točki 2 in 3 člena 15(2) VSS ni bil prenesen dobesedno, da pa pravic zadevne osebe ni mogoče omejiti neposredno na podlagi te direktive, čeprav ima ta neposredni učinek.

20. Zato predložitveno sodišče meni, da je zakonitost pridržanja I. L. odvisna od razlage člena 15(2) VSS, ki v točkah od 1 do 3 vsebuje seznam razlogov za tako pridržanje, pred katerim je navedeno „zlasti če“. To sodišče zaradi take ubeseditve meni, da gre za seznam razlogov, navedenih kot primer, zato bi po njegovem mnenju pridržanje I. L. lahko temeljilo na splošnem pogoju iz člena 15(2) VSS. To pridržanje bi bilo tako upravičeno z dejstvom, da je ogrožena „učinkovita izvršitev odločbe o vrnitvi“. Zakonitost tega ukrepa bi bilo treba presojati tudi v skladu z načeli iz odstavka 1 tega člena.

21. V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja, da so ob upoštevanju časovne bližine dogodkov v obravnavani zadevi in narave kršitve, ki jo je storil I. L., obstajali zadostni razlogi za domnevo, da bi lahko znova poskušal rešiti spor s svojo partnerico. Zato to sodišče meni, da je obstajala dejanska nevarnost, da bo I. L. v obdobju na prostosti pred odstranitvijo storil kaznivo dejanje. Zaradi ugotovitve in sankcioniranja takega kaznivega dejanja s sodno odločbo ter, odvisno od primera, izvršitve izrečene kazni pa se lahko izvedba postopka odstranitve odloži na nedoločen datum, kar posledično precej oteži ta postopek. Poleg tega zaradi osebnega in materialnega položaja I. L. z ukrepi nadzora, določenimi v členu 10(2) VSS, ni bilo mogoče tako učinkovito zagotoviti izvršitve odstranitve.

22. Ker pa je namen člena 15 VSS prenos člena 15(1) Direktive 2008/115, predložitveno sodišče dvomi o njegovi razlagi, ker se Sodišče še ni izreklo o tem, ali mora biti izpolnjen eden od pogojev, naštetih v tej določbi, ali pa je lahko cilj zagotovitve učinkovite izvršitve odstranitve zadosten razlog, ki upravičuje pridržanje, če je lahko zaradi obstoja dejanske nevarnosti, da bo zadevna oseba storila kaznivo dejanje, ta proces znatno otežen.

23. V teh okoliščinah je Riigikohus (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 15(1), prvi stavek, [Direktive 2008/115] razlagati tako, da smejo države članice pridržati državljana tretje države, pri katerem obstaja dejanska nevarnost, da pred odstranitvijo, če bi bil na prostosti, stori kaznivo dejanje, katerega preiskovanje in pregon lahko bistveno otežita odstranitev?“

24. Pisna stališča so predložile estonska in španska vlada ter Evropska komisija. Te stranke so na obravnavi 17. marca 2022 dale tudi ustne navedbe.

IV. Analiza

25. Predložitveno sodišče želi z vprašanjem za predhodno odločanje izvedeti, ali je treba člen 15(1) Direktive 2008/115 razlagati tako, da je pridržanje nezakonito prebivajočega državljana tretje države mogoče upravičiti z dejansko nevarnostjo, da bo storil kaznivo dejanje, kar lahko ogrozi učinkovito izvršitev njegove odstranitve.

26. To vprašanje izhaja iz ugotovitve predložitvenega sodišča, da v položaju iz postopka v glavni stvari ni mogoče kot upravičen razlog za pridržanje zadevne osebe upoštevati razloga, povezanega z nevarnostjo pobega, ki ga določa VSS.

27. Zaradi pisnih stališč, ki sta jih v zvezi s tem predložili estonska [4] in španska [5] vlada, naj po eni strani opozorim, da Sodišče ni pristojno za poseganje v presojo predložitvenega sodišča glede dejstev in razlage nacionalnega prava. [6]

28. Po drugi strani se razprava ne more nanašati niti na uporabo člena 15(1)(b) Direktive 2008/115, ker načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da bi direktive same po sebi lahko ustvarjale obveznosti za posameznika. [7] Na direktivo se torej ni mogoče sklicevati zoper posameznika. [8] Vendar ta ugotovitev ne vpliva na zahtevo, da vsi organi držav članic nacionalno pravo pri njegovi uporabi razlagajo čim bolj glede na besedilo in namen direktiv, da dosežejo rezultat, ki mu te sledijo, tako da ti organi zoper posameznike lahko uveljavljajo skladno razlago nacionalnega prava. [9]

29. Vendar morajo države članice iz razlogov, ki so povezani z obsegom člena 15(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/115 in ki jih bom navedel, natančno opredeliti razloge, ki upravičujejo pridržanje, ne glede na to, ali so določeni v tej direktivi ali ne.

A. Izčrpnost ali neizčrpnost razlogov za pridržanje iz člena 15(1) Direktive 2008/115

30. Tako kot vse stranke, ki so predložile stališča, menim, da je treba glede na besedilo te določbe šteti, da so v Direktivi 2008/115 kot primer navedeni razlogi, ki omogočajo pridržanje osebe, v zvezi s katero poteka postopek vračanja. Ti razlogi so nevarnost pobega ali izogibanje pripravi vrnitve ali postopku odstranitve oziroma njuno oviranje. Po mojem mnenju zadostuje poudariti, da je pred naštevanjem v členu 15(1)(a) in (b) te direktive [10] navedeno „zlasti če“, kar jasno kaže, da seznam navedenih razlogov ni izčrpen.

4 Estonska vlada meni, da odločitev predložitvenega sodišča o neobstoju nevarnosti pobega zadevne osebe ni upravičena.

5 Španska vlada je želela poudariti, da bi po njenem mnenju razlog iz člena 15(1)(b) Direktive 2008/115 dejansko omogočil pridržanje v okoliščinah obravnavane zadeve.

6 Glej sodbo z dne 10. junija 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, točka 25).

7 Glej, nasprotno, v zvezi s členom 16(1), prvi stavek, te direktive sodbo z dne 10. marca 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, točka 100; v nadaljevanju: sodba Landkreis Gifhorn).

8 Glej sodbi z dne 26. februarja 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, točka 48), in z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 108).

9 Glej sodbi z dne 5. julija 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, točki 42 in 45 ter navedena sodna praksa), in z dne 26. februarja 2019, N Luxembourg 1 in drugi (C-115/16, C-118/16, C-119/16 in C-299/16, EU:C:2019:134, točki 114 in 115).

10 Glede ujemanja drugih jezikovnih različic z estonsko različico glej zlasti različice v nemškem, španskem, italijanskem, poljskem in angleškem jeziku, ki sem jih lahko preveril. Glej tudi Priporočilo Komisije (EU) 2017/2338 z dne 16. novembra 2017 o skupnem „Priročniku o vračanju“, ki ga uporabljajo pristojni organi držav članic pri izvajanju nalog v zvezi z vračanjem (UL 2017, L 339, str. 83, zlasti str. 140, točka 14.1, prvi in drugi odstavek; v nadaljevanju: priročnik o vračanju), v katerem je pojasnjeno, da „ta dva konkretna primera [navedena v členu 15(1)(a) in (b) Direktive 2008/115] obsegata najbolj verjetne scenarije, ki se pojavljajo v praksi in upravičujejo pridržanje z namenom priprave in organizacije vrnitve ter izvedbe postopka odstranitve“.

31. Izbiro zakonodajalca Unije upravičuje cilj Direktive 2008/115, ki določa obveznost držav članic, da sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev vračanja nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. [11]

32. Ta analiza obsega člena 15(1) Direktive 2008/115 je koherentna s sodno prakso Sodišča v zvezi z razlago člena 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33/EU, [12] v skladu s katero vsak od razlogov, ki lahko upravičijo pridržanje prosilca za mednarodno zaščito in so izčrpno našteti v tej določbi, ustreza določeni potrebi in je samostojen. [13]

33. Enako velja za člen 28(1) in (2) Uredbe (ES) št. 604/2013, [14] ki določa en sam razlog za pridržanje, in sicer znatno nevarnost, da bo zadevna oseba pobegnila. [15]

34. Zato lahko države članice upoštevajo še druge razloge za pridržanje od tistih, ki so navedeni v členu 15(1) Direktive 2008/115, in opredelijo svoja merila za uporabo, če ta izpolnjujejo cilje, ki se uresničujejo s to direktivo.

35. V zvezi s tem Sodišče stalno opozarja, da je cilj navedene direktive vzpostavitev učinkovite politike odstranitve in repatriacije ob polnem spoštovanju temeljnih pravic in dostojanstva zadevnih oseb. [16]

36. Sodišče poudarja tudi, da določbe poglavja IV navedene direktive strogo urejajo vsako pridržanje, odrejeno na podlagi te direktive, da se zagotovi, prvič, spoštovanje načela sorazmernosti v zvezi z uporabljenimi ukrepi in želenimi cilji, in drugič, spoštovanje temeljnih pravic zadevnih državljanov tretjih držav. [17]

37. V teh okoliščinah predložitveno sodišče Sodišče v bistvu sprašuje, ali je nacionalna ureditev, v kateri je za utemeljitev pridržanja naveden le cilj zagotovitve učinkovite izvršitve odločbe o vrnitvi, ne da bi poleg tega določala natančno merilo, v skladu s členom 15(1), prvi stavek, Direktive 2008/115.

B. Določitev razlogov za pridržanje od vsake države članice

38. Ker v Direktivi 2008/115 ni pojasnjeno, v kolikšnem obsegu lahko države članice k razlogom za pridržanje iz člena 15(1) te direktive dodajo še druge ali jih celo prilagodijo, odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča izhaja iz teleološke razlage te določbe, ki omogoča določitev načel, ki se uporabljajo, in pogojev za njihovo izvajanje.

[11] Glej sodbo z dne 24. februarja 2021, M in drugi (Predaja v državo članico) (C-673/19, EU:C:2021:127, točka 28).

[12] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96).

[13] Glej sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zašito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 168 in navedena sodna praksa).

[14] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31), imenovana tudi „Uredba Dublin III“.

[15] Glej sodbo z dne 13. septembra 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, točka 25). Sodišče je opozorilo, da države članice osebe ne morejo pridržati, da bi zagotovile postopke predaje, zgolj zato ker v zvezi z njo poteka postopek iz te uredbe.

[16] Glej zlasti sodbo Landkreis Gifhorn (točka 39) in moje sklepne predloge z dne 3. marca 2022 v zadevi Sofiyska rayonna prokuratura in drugi (Sojenje obtožencu, ki je bil odstranjen z ozemlja) (C-420/20, EU:C:2022:157, točki 80 in 81).

[17] Glej sodbo Landkreis Gifhorn (točka 40).

39. Menim, da mora izbira držav članic temeljiti na več načelih. Prvič, zahteva, izražena že na začetku člena 15(1) Direktive 2008/115, da se v prvi vrsti uporabijo najmanj prisilni ukrepi, kaže na željo zakonodajalca Unije, izraženo v uvodni izjavi 16 te direktive, da se primeri pridržanja strogo omejijo.[18] Sodišče je v zvezi s tem razsodilo, da „vrstni red poteka faz postopka vračanja, ki ga uvaja Direktiva 2008/115, ustreza stopnjevanju ukrepov, ki jih je treba upoštevati pri izvršitvi odločbe o vrnitvi, pri čemer se to stopnjevanje začne pri ukrepu, ki zadevni osebi pušča največ svobode, to je določitev roka za prostovoljni odhod, in konča pri prisilnih ukrepih, ki svobodo najbolj omejujejo, to je pridržanje v posebnem centru, ob tem pa je treba v vseh teh postopkovnih fazah zagotoviti spoštovanje načela sorazmernosti“.[19]

40. Zato lahko države članice le takrat, kadar bi lahko ravnanje zadevne osebe glede na presojo posameznega položaja ogrozilo izvršitev odločbe o vrnitvi v obliki odstranitve, tej osebi odvzamejo prostost s pridržanjem,[20] pri čemer morajo upoštevati objektivna merila.[21]

41. Sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da „je pridržanje nezakonito prebivajočega državljana tretje države, kadar je odrejeno z namenom odstranitve, namenjeno zgolj zagotovitvi učinkovitosti postopka vračanja in nima nobenega kaznovalnega namena“.[22]

42. Drugič, pri resnem poseganju, ki ga pomeni odločitev o pridržanju, v pravico do svobode, določeno v členu 6 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah,[23] je treba spoštovati stroga jamstva, in sicer obstoj pravne podlage, jasnost, predvidljivost, dostopnost in varstvo pred samovoljnim ravnanjem.[24] Da bi izvršitev ukrepa odvzema prostosti izpolnjevala te zahteve, tako med drugim ne sme vsebovati elementov slabe vere ali prevare, ki bi jih bilo mogoče pripisati organom.[25]

43. Sodišče je v zvezi z nevarnostjo pobega odločilo, da objektivna merila, ki jih je treba opredeliti v nacionalnem pravu, da lahko zadevni organi presodijo obstoj take nevarnosti, zagotavljajo potrebna jamstva, tako da ta presoja poteka v okviru nekaterih vnaprej določenih meja. Zato morajo biti ta merila opredeljena z zavezujočim aktom, katerega uporaba je predvidljiva.[26]

[18] V zvezi z načelom, da je pridržanje skrajni ukrep, glej evropske reference, na katere sem opozoril v sklepnih predlogih v zadevi Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2021:958, točka 34). Glej tudi prilogo k resoluciji Generalne skupščine Združenih narodov 74/195 z dne 19. decembra 2018, naslovljeno „globalni dogovor o varnih, urejenih in zakonitih migracijah“, imenovano tudi „dogovor iz Marakeša o migracijah“, ki države poziva k „uporab[i] pridržanja migrantov zgolj kot skrajnega ukrepa in iskanj[u] možnih alternativ“ (cilj 13).

[19] Sodba z dne 28. aprila 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 41). Glej tudi sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 248 in navedena sodna praksa).

[20] Glej sodbo Landkreis Gifhorn (točka 37 in navedena sodna praksa).

[21] Glej sodbo z dne 2. julija 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, točka 38).

[22] Sodba Landkreis Gifhorn (točka 38).

[23] Glej sodbo Landkreis Gifhorn (točka 41).

[24] Glej sodbi z dne 15. marca 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, točki 38 in 40), in z dne 17. septembra 2020, JZ (Zaporna kazen v primeru prepovedi vstopa) (C-806/18, EU:C:2020:724, točka 41), pri čemer je zadnjenavedena sodba najnovejša sodba, v kateri je citirana sodba ESČP z dne 21. oktobra 2013, Del Río Prada proti Španiji (CE:ECHR:2013:1021JUD 004275009, točka 125), na katero se Sodišče običajno sklicuje. Glede stalnega opozarjanja v sodni praksi Sodišča v zvezi s postopkom vračanja državljanov tretjih držav na strogi okvir pridržanja za zagotovitev spoštovanja temeljnih pravic teh državljanov glej zlasti sodbe z dne 28. aprila 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 42); z dne 5. junija 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točka 55), in z dne 7. junija 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, točka 62), ter sodbo Landkreis Gifhorn (točka 40 in navedena sodna praksa).

[25] Glej zlasti sodbo z dne 15. marca 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, točka 39).

[26] Glej sodbo z dne 15. marca 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, točki 41 in 42), v kateri je pojem „nevarnost pobega“ razložen na podlagi opredelitve iz člena 2(n) Uredbe št. 604/2013, ki za opredelitev objektivnih meril za obstoj nevarnosti pobega napotuje na nacionalno pravo. Njeno besedilo je v bistvu enako besedilu opredelitve iz člena 3, točka 7, Direktive 2008/115.

44. Tretjič, Sodišče je v sodbi z dne 30. novembra 2009, Kadzoev,[27] odločilo, da možnost pridržanja osebe iz razlogov javnega reda in javne varnosti ne more temeljiti na Direktivi 2008/115.[28]

45. Kot je poudarila estonska vlada, je bila ta razlaga resda podana v posebnem primeru, ki se je nanašal na trajanje pripora, ne da bi se upravičeno pričakovala odstranitev osebe, s čimer razloga za pridržanje ni več. Vendar je bila odločitev velikega senata Sodišča, da izključi take razloge, ubesedena na splošno. Temelji na strogi omejitvi uporabe odvzema prostosti osebi, kar je v skladu z drugimi določbami Direktive 2008/115, ki drugače kakor člen 15(1) te direktive določajo razlog javnega reda.[29]

46. Po mojem mnenju je mogoče že na podlagi zavezujočega splošnega okvira, na katerega sem opozoril, sklepati, da lahko države članice določbe člena 15(1) Direktive 2008/115 dopolnijo tako, da določijo še druge razloge za pridržanje, ki so natančno opredeljeni z zakonom ter temeljijo na objektivnih, konkretnih, dejanskih in sedanjih elementih.[30]

47. Po mojem mnenju je mogoče te dokazne zahteve izpeljati tudi iz razloga za pridržanje iz člena 15(1)(a) te direktive, in sicer iz nevarnosti pobega, kot je opredeljena v členu 3, točka 7, navedene direktive, in iz razloga iz člena 15(1)(b), in sicer iz dejstva, da se zadevna oseba „izogiba“ pripravi vrnitve ali postopku odstranitve ali ju „ovira“. To besedilo kaže, da morajo biti te nevarnosti izkazane in ugotovljene. Tako ni bilo predvideno, da bi se upoštevala zgolj namera zadevne osebe, če ni oprijemljivih elementov.

48. Ne bi bilo namreč v skladu z načelom pravne varnosti, če bi se dopustilo, da se lahko o pridržanju nezakonito prebivajočega državljana tretje države odloči na podlagi nenatančnih razlogov, ki ne temeljijo na objektivnih merilih, vnaprej določenih v zavezujočem aktu, katerega uporaba je predvidljiva.

49. Zato se strinjam z analizo Komisije, da člen 15(2), prvi stavek, VSS ni zadostna pravna podlaga za utemeljitev pridržanja.

50. Ta določba se namreč glasi: „Tujec se lahko pridrži, če izvajanje ukrepov nadzora, določenih s tem zakonom, *ne zagotavlja učinkovite izvršitve odločbe o vrnitvi* in zlasti če […]“.[31] S tem sklicevanjem na neobstoj zagotovila za učinkovito izvršitev odločbe o vrnitvi torej ni opredeljen konkreten razlog za pridržanje, kot sta nevarnost pobega ali nesodelovanje tujca, ki sta kot primer navedena v nadaljevanju tega stavka, in sicer v točkah 1 oziroma 2. S to navedbo je zgolj ponovljen bistveni pogoj za uporabo ukrepa pridržanja, ki je naveden že v členu 15(1) VSS, in sicer neučinkovitost ukrepov nadzora za izvršitev odločbe o vrnitvi.

51. Poleg tega obstoj resne nevarnosti, da bo zadevna oseba pred odstranitvijo storila kaznivo dejanje, ne more nadomestiti nenatančnosti tega splošnega razloga za pridržanje.

27 C-357/09 PPU, EU:C:2009:741.

28 Glej točko 70 te sodbe.

29 V Direktivi 2008/115 so razlogi javnega reda ali nacionalne varnosti izrecno navedeni v členu 6(2), ki se nanaša na odločbo o vrnitvi, v členu 7(4), ki se nanaša na pogoje za zavrnitev ali skrajšanje obdobja za prostovoljni odhod (glej sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točke od 50 do 52 in od 60 do 62)), ter v členu 11(2) in (3), ki se nanaša na prepoved vstopa.

30 Glej v zvezi s tem priročnik o vračanju (str. 92 in 93), v katerem so navedena merila, ki lahko kažejo na obstoj nevarnosti pobega, in je opozorjeno na možnost držav članic, da v nacionalnih predpisih opredelijo nekatere objektivne okoliščine kot izpodbojno domnevo.

31 Moj poudarek.

52. Po eni strani tako merilo nima pravne podlage. Domneve, da lahko preučitev za vsak primer posebej zadostuje za utemeljitev pridržanja na podlagi zastavljenega cilja, kot je španska vlada predlagala na obravnavi v podporo trditvam estonske vlade, ni mogoče sprejeti, saj bi to pomenilo, da se členu 15(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/115 doda nov razlog za pridržanje, ne da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti. [32]

53. Po drugi strani pojem „*nevarnost storitve* kaznivega dejanja“ pred odstranitvijo, ki naj bi upravičevala pridržanje, povzroča resne pomisleke.

54. Po mojem mnenju je treba poudariti, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe ne nanaša na kaznivo dejanje, ki ga je ali naj bi ga storila zadevna oseba, temveč na kaznivo dejanje, ki bi ga lahko storila. Gre torej za verjetnost, da bo kršitev storjena v bližnji prihodnosti.

55. Ta primer se zelo razlikuje od tistih, na podlagi katerih se je Sodišče izreklo, če je kazenski postopek v teku, in sicer v fazi preiskave ali v fazi sojenja, pri čemer je poleg tega določilo strogo raven zahtev, [33] in v katerih se predpostavlja, da je bilo kaznivo dejanje že storjeno. Po mojem razumevanju predpostavljenega primera ne gre niti za to, da se kot merilo uporabi obstoj pripravljalnih dejanj za storitev kaznivega dejanja ali konkretnih indicev, da zadevna oseba pomeni veliko nevarnost za življenje in telesno integriteto tretjih oseb ali za specifično premoženje. [34]

56. Na prvem mestu ugotavljam, da namen razloga, ki so ga uporabili estonski organi, ni preprečiti, da bi se zadevna oseba izognila ukrepu odstranitve, temveč zgolj preprečiti, da bi bil ta ukrep odložen ali otežen zaradi poteka kazenskega postopka, ki bi sledil storitvi kaznivega dejanja. [35] V tem primeru bo namreč zadevna oseba ostala pod nadzorom pristojnih organov. Poleg tega se mi zdi težko predstavljivo – čeprav ni nemogoče – da bi ta oseba nameravala storiti kaznivo dejanje samo zato, da bi ogrozila svojo odstranitev. Tudi zato menim, da predloga španske vlade iz njenega pisnega stališča, da se uporabi sklicevanje na člen 15(1)(b) Direktive 2008/115, ni mogoče sprejeti.

57. Na drugem mestu, nič ni bolj subjektivno kot *nevarnost* prekoračitve družbene norme, ki se kaznuje s kazensko sankcijo, s katero se lahko sreča vsak posameznik, tudi če je bila izrečena ali izvršena predhodna kazenska obsodba. Po mojem mnenju je nevarnost storitve kaznivega dejanja ali njegove ponovitve stvar jasnovidnosti, če ne more izhajati iz materialnih elementov, drugače kot na primer nevarnost pobega ali oviranja odstranitve. To, da se uporabi ocena verjetnosti nevarnosti storitve kaznivega dejanja, kot je Komisija predlagala v pisnih stališčih, ali ocena, ki

[32] Čeprav je treba odločitve o pridržanju sprejeti za vsak primer posebej glede na vedenje zadevne osebe, pa je treba pri tem vseeno upoštevati objektivna merila. Glej sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 274 in navedena sodna praksa), in sodbo Landkreis Gifhorn (točka 37).

[33] Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točke od 50 do 52, ter točki 60 in 62), ki se nanaša na razlago člena 7(4) Direktive 2008/115 o pogojih za zavrnitev ali skrajšanje obdobja za prostovoljni odhod, med katerimi je ogrožanje javnega reda. Sodišče je odločilo, da pojem „ogrožanje javnega reda“ *razen socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev*, predpostavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki ogroža temeljni interes družbe (točka 60). Poleg tega je pojasnilo, da so lahko za presojo te grožnje, *kadar je zadevni državljan tretje države osumljen izvršitve dejanja, ki je po nacionalnem pravu kaznivo*, *ali je bil za tako dejanje kazensko obsojen*, upoštevne okoliščine vrsta in teža tega dejanja ter čas, ki je pretekel od njegove izvršitve (točka 62). Glej v zvezi z zahtevo po obstoju take grožnje za utemeljitev izvršitve pridržanja zaradi odstranitve v zaporu tudi sodbo z dne 2. julija 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, točki 45 in 46).

[34] Glej za ponazoritev glede verjetnosti storitve napada, ocenjene v fazi sprejetja sklepa o odstranitvi, sodbo z dne 2. julija 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, točki 14 in 15).

[35] Po taki logiki bi bilo mogoče pridržanje upravičiti še z drugimi ponavljajočimi se razlogi, na primer z nevarnostjo samomora ali kakršnim koli drugim predvidljivim resnim tveganjem za zdravje, kar bi lahko pomenilo, da bi bila zadevna oseba hospitalizirana za daljše ali krajše obdobje, in bi se njena odstranitev sistematično odložila.

temelji na teži kaznivega dejanja, kot je na obravnavi svetovala španska vlada, se mi ne zdi v skladu z zahtevami po pravni varnosti, poleg tega taka ocena ni upoštevna, če ne temelji na konkretnih merilih ter trdnih in skladnih indicih.

58. Po poslušanju vseh ustnih stališč, predstavljenih v odgovor na vprašanja Sodišča v zvezi z opredelitvijo meril, sem lahko opazil tudi težavo s povzemanjem splošnih norm. V teh okoliščinah presoja nevarnega stanja ali resne nevarnosti ponovitve v fazi odstranitve po mojem mnenju ni v pristojnosti organa, pristojnega za izvršitev vrnitve, temveč je v pristojnosti organa, ki izvaja postopke v kazenskih zadevah.

59. Na tretjem mestu, paziti je treba, da se ne zaobide izključitev utemeljitve na podlagi razlogov javnega reda, sploh kadar se to ocenjevanje opravi v fazi odločitve o odobritvi obdobja za prostovoljni odhod.[36]

60. V obravnavani zadevi je to veljalo za I. L. Njegov posebni položaj tudi ponazarja možno zmedo med elementi, koristnimi za postopek pridržanja, in elementi, ki spadajo v okvir kazenskega postopka. Predlog za pridržanje je namreč temeljil na grožnjah s smrtjo I. L. njegovi partnerici, čeprav ni bil obsojen za ta dejanja. Poleg tega ni pojasnjeno, ali je kazensko sodišče v korist žrtve sprejelo ukrepe za preprečitev ponovitve kaznivih dejanj.

61. Glede na vse navedeno menim, da razlaga člena 15(2) VSS, kot jo je predvidelo predložitveno sodišče, v delu, v katerem temelji na ugotovitvi resne nevarnosti, da bo državljan tretje države pred odstranitvijo storil kaznivo dejanje, ni v skladu s členom 15(1) Direktive 2008/115.

62. Po seznanitvi s pomisleki, ki so jih stranke izrazile na obravnavi, se v celoti zavedam, kakšne učinke ima v praksi taka analiza, ki temelji na zahtevi, da se v zakonu opredelijo konkretna merila, če bi si lahko brez odločbe kazenskega sodišča, ki bi določala ali katere posledica bi bila vrnitev zadevnega državljana tretje države,[37] v nedogled sledila kazniva dejanja s področja kazenskega prava. Po mojem mnenju bi morale imeti države članice možnost premostiti take težave z uporabo kazenskopravnega in socialnega okvira.

63. Po eni strani si lahko predstavljam, da bi na kazenskem področju ukrepi za zaščito žrtve ali ogrožene osebe lahko odvračali storilca kaznivih dejanj, zlasti v primeru nasilja med partnerjema, v zvezi s katerim se v številnih državah članicah uporabljajo mehanizmi preprečevanja.

[36] Glej točki 44 in 45 teh sklepnih predlogov. Poleg tega je Komisija ta vidik vprašanja predvidela v priročniku o vračanju (str. 140, odstavek 3). V njem je pojasnjeno, da „[č]len 15 [Direktive 2008/115] ni namenjen zaščiti družbe pred osebami, ki ogrožajo javni red ali varnost. Zakoniti cilj zaščititi družbo bi bilo treba obravnavati na podlagi drugih delov zakonodaje, zlasti kazenskega prava, upravnega kazenskega prava in zakonodaje, ki se nanaša na prenehanje zakonitega prebivanja zaradi razlogov javnega reda. […] Če je mogoče na podlagi preteklega obnašanja/ravnanja zadevne osebe sklepati, da bo oseba verjetno kršila pravo in se izogibala vrnitvi, lahko to utemelji sklep, da obstaja nevarnost pobega“.

[37] Naj v zvezi s tem opozorim, da se lahko države članice na podlagi člena 2(2)(b) Direktive 2008/115 odločijo, da te direktive ne bodo uporabljale za državljane tretjih držav, ki jim je naložena kazenska sankcija, ki določa ali povzroči njihovo vrnitev v skladu z nacionalnim pravom, ali v zvezi s katerimi poteka postopek izročitve. Estonska vlada na obravnavi Sodišču ni navedla, da je to možnost uporabila.

64. Po drugi strani imajo ti ukrepi običajno to prednost, da so povezani z različnimi načini socialne podpore, ki pomenijo alternative pridržanju.[38] Poleg tega bi taka ureditev lahko zagotovila, da se postopek odstranitve izvaja v pogojih, ki spoštujejo dostojanstvo zadevnih oseb,[39] kadar ta oseba kot v obravnavani zadevi izrazi potrebo po razpolaganju z osebnimi stvarmi in izplačilu plač za nazaj.

V. Predlog

65. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija), odgovori:

Člen 15(1) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da lahko pridržanje nezakonito prebivajočega državljana tretje države temelji na potrebi po zagotovitvi učinkovite izvršitve odstranitve, če ni zakonske določbe, ki bi ustrezala zahtevam glede jasnosti in predvidljivosti, dostopnosti ter zlasti zaščite pred samovoljnim ravnanjem in ki bi določala, da je mogoče to pridržanje upravičiti s potrebo po preprečitvi storitve kaznivega dejanja.

[38] Vendar estonska vlada ni poslala informacij v odgovor na pisno vprašanje Sodišča v zvezi s tem. Predložitveno sodišče je navedlo le, da „ob upoštevanju okoliščin individualnega položaja pritožnika (starost, zdravstveno stanje), njegovega vedenja in njegovih razmer (povezave z Estonijo, neobstoj stalnega prebivališča) z drugimi ukrepi nadzora (člen 10(2) VSS) ni bilo mogoče tako učinkovito zagotoviti izvršitve odstranitve“.

[39] V zvezi s to zahtevo glej uvodno izjavo 2 Direktive 2008/115 in zlasti sodbo Landkreis Gifhorn (točka 39 in navedena sodna praksa).