Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
JEAN RICHARD DE LA TOUR
prednesené 2. júna 2022 [1]

Vec C-241/21

I.L.
proti
Politsei- ja Piirivalveamet

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Riigikohus (Najvyšší súd, Estónsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2008/115/ES – Návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín – Článok 15 ods. 1 – Zaistenie na účely konania o odsune – Dôvody – Doplnenie – Preukázané riziko spáchania trestného činu, po ktorom nasleduje vyšetrovanie a uloženie trestu, ktoré môžu závažným spôsobom narušiť výkon odsunu“

I. Úvod

1. Prejudiciálna otázka, ktorú položil Riigikohus (Najvyšší súd, Estónsko), sa týka výkladu článku 15 ods. 1 smernice 2008/115/ES [2].

2. Tento návrh bol podaný v rámci konania o odvolaní, ktoré podal I.L., moldavský štátny príslušník, ktorému Politsei- ja Piirivalveamet (Úrad polície a pohraničnej stráže, Estónsko, ďalej len „PPA“) doručil príkaz na opustenie územia Estónska, proti rozhodnutiu o jeho zaistení na účely odsunu. Spochybňuje zákonnosť uvádzaného dôvodu, a to že v prípade, ak by zostal na slobode pred jeho odsunom, existovalo by skutočné riziko, že spácha trestný čin, ktorý by významne sťažil postup odsunu z dôvodu súdneho konania a trestu, ktorý by z neho mohol vyplynúť.

3. V týchto návrhoch vysvetlím skutočnosti, ktoré ma privádzajú k záveru, že členské štáty nemôžu pri zaistení neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny vychádzať z dôvodu spočívajúceho v snahe zabezpečiť účinnosť konania o návrate upraveného v smernici 2008/115 a odôvodniť toto zaistenie rizikom, že toto konanie sa predĺži z dôvodu možného spáchania skutkov, za ktoré možno uložiť trestnú sankciu.

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

[2] 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).

II. Právny rámec

A. Právo Únie

4. V zmysle článku 3 bodu 7 smernice 2008/115 je riziko úteku definované ako „existencia dôvodov, ktoré vychádzajú z objektívnych kritérií vymedzených zákonom, v konkrétnom prípade sa domnievať, že štátny príslušník tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, môže utiecť“.

5. Článok 15 ods. 1, ktorý sa nachádza v kapitole IV tejto smernice, nazvanej „Zaistenie na účely odsunu“, stanovuje:

„1. Pokiaľ sa v osobitnom prípade nedajú účinne uplatniť iné dostatočné, ale menej prísne donucovacie opatrenia, členské štáty môžu zaistiť len štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, s cieľom pripraviť návrat a/alebo vykonať proces odsunu, a to najmä keď:

a) existuje riziko úteku, alebo

b) dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sa vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu.

Zaistenie sa vždy uskutočňuje na čo najkratšie obdobie, trvá, len pokiaľ prebiehajú prípravy na odsun, a vykonáva sa s náležitou starostlivosťou.“

B. Estónske právo

6. § 6[8] väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (zákon o povinnosti opustiť územie a o zákaze vstupu)[3] z 21. októbra 1998, nazvaný „Riziko úteku do zahraničia“, znie:

„Vydanie príkazu na opustenie územia alebo na zaistenie cudzinca predpokladá posúdenie rizika úteku tejto osoby. V prípade cudzinca existuje riziko úteku, ak:

1. neopustil Estónsko alebo členský štát, ktorý je zmluvnou stranou Schengenského dohovoru, po uplynutí lehoty na dobrovoľný odchod stanovenej v príkaze na opustenie územia;

2. pri žiadosti o vydanie povolenia na pobyt v Estónsku, žiadosti o predĺženie takéhoto pobytu, žiadosti o udelenie estónskeho občianstva, žiadosti o medzinárodnú ochranu alebo žiadosti o vydanie dokladu totožnosti uviedol nesprávne informácie alebo predložil falšované dokumenty;

3. existujú legitímne pochybnosti o jeho totožnosti a štátnej príslušnosti;

4. opakovane sa dopustil úmyselných protiprávnych konaní alebo spáchal trestný čin, za ktorý by mu bolo možné uložiť trest odňatia slobody;

[3] RT I 1998, 98, 1575, ďalej len „VSS“. Znenie uplatniteľné v konaní vo veci samej je znenie z 27. júna 2020 (RT I, 17.06.2020, 3), účinné do 14. júla 2021.

5. nerešpektoval opatrenia dohľadu, ktoré boli voči nemu nariadené na zabezpečenie splnenia príkazu na opustenie územia;

6. informoval [PPA] alebo Kaitsepolitseiamet (Agentúra pre vnútornú bezpečnosť, Estónsko) o svojom zámere nerešpektovať príkaz na opustenie územia alebo správny orgán k tomuto záveru dospel vzhľadom na správanie cudzinca;

7. vstúpil na územie Estónska počas obdobia platnosti zákazu vstupu, ktorý mu bol uložený;

8. je zaistený, pretože nezákonne prekročil vonkajšiu hranicu Estónska a nezískal povolenie alebo právo na pobyt v Estónsku;

9. opustil bez povolenia určené miesto pobytu alebo iný členský štát, ktorý je zmluvnou stranou Schengenského dohovoru;

10. príkaz na opustenie územia doručený do zahraničia sa stáva vykonateľným na základe súdneho rozhodnutia.“

7. § 7^2 VSS s názvom „Stanovenie lehoty na vykonanie príkazu na opustenie územia“ znie:

„…

(2) Od stanovenia lehoty na dobrovoľné opustenie územia možno upustiť a pristúpiť k bezodkladnému výkonu príkazu na opustenie územia, ak:

1. u cudzinca existuje riziko úteku;

…

4. cudzinec predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť;

…“

8. V zmysle § 7^3 ods. 2 VSS „nútený výkon príkazu na opustenie územia doručený do zahraničia sa uskutoční zaistením osoby a jej odsunom z Estónska“.

9. § 15 VSS, nazvaný „Zaistenie cudzinca a príprava na odsun“, znie:

„1. Cudzinec môže byť zaistený podľa odseku 2 nižšie v prípade, ak nemožno účinne uplatniť opatrenia dohľadu upravené v tomto zákone. Zaistenie musí byť v súlade so zásadou proporcionality a musí v každom prípade zohľadňovať relevantné skutočnosti týkajúce sa cudzinca.

2. Cudzinec môže byť zaistený, ak uplatnenie opatrení dohľadu upravených v tomto zákone nezaručuje účinný výkon príkazu na opustenie územia, a najmä ak:

(1) existuje riziko úteku cudzinca;

(2) cudzinec si nesplní svoju povinnosť spolupráce alebo

(3) cudzinec nedisponuje potrebnými dokumentmi pre návrat alebo sa získanie týchto dokumentov od hostiteľského alebo tranzitného štátu oneskorí.

…“

III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a prejudiciálna otázka

10. I.L., moldavský štátny príslušník narodený v roku 1993 v Rusku, sa na území Estónska zdržiaval na základe výnimky z vízovej povinnosti. Dňa 12. októbra 2020 bol zatknutý, pretože bol podozrivý z toho, že svojej družke a jednej ďalšej poškodenej osobe spôsobil fyzické utrpenie a ujmu na zdraví.

11. Rozsudkom z 13. októbra 2020 Harju Maakohus (Súd prvého stupňa Harju, Estónsko) uznal I.L. vinným zo spáchania skutkov, z ktorých bol obžalovaný a ktoré boli kvalifikované ako fyzické zneužívanie v zmysle estónskeho trestného zákona, pričom bol oslobodený spod obžaloby v prípade trestného činu vyhrážania, ktorého obeťou mala byť jeho družka. Tento súd odsúdil I.L. na trest odňatia slobody v trvaní jedného roka, jedného mesiaca a dvadsiatich ôsmich dní s podmienečným odkladom na dva roky a nariadil jeho okamžité prepustenie na slobodu.

12. V ten istý deň PPA predčasne ukončil pobyt I.L. a následne nariadil v priestoroch Harju Maakohus (Súd prvého stupňa Harju) zaistenie I.L. podľa § 15 ods. 2 bodu 1 VSS.

13. Toto rozhodnutie bolo prijaté s prihliadnutím na postoj I.L. k spáchanému trestnému činu a jeho správanie po tom, čo bol odsúdený, na základe čoho bolo možné domnievať sa, že by sa mohol snažiť vyhnúť odsunu aj napriek prísľubu, že dobrovoľne opustí územie krajiny, a predloženiu žiadosti o vydanie príkazu na dobrovoľný odchod.

14. PPA 13. októbra 2020 vydala voči I.L. príkaz na okamžité opustenie Estónska, ktorý mohol byť predmetom núteného výkonu v súlade s § 7^2 ods. 1 a 4 VSS z dôvodu, že sa v tejto krajine zdržiaval neoprávnene.

15. Uznesením z 15. októbra 2020, ktorým sa vyhovelo žiadosti PPA, Tallinna Halduskohus (Správny súd Tallin, Estónsko) schválil zaistenie I.L. až do dátumu jeho odsunu, ktorý bol stanovený najneskôr na 15. december 2020. I.L bol odsunutý z Estónska do Moldavska 23. novembra 2020.

16. Rozhodnutie o zaistení bolo potvrdené uznesením z 2. decembra 2020, ktoré vydal Tallinna Ringkonnakohus (Odvolací súd Tallin, Estónsko) rozhodujúci o odvolaní, ktoré podal I.L. s cieľom dosiahnuť zrušenie tohto rozhodnutia a svoje prepustenie na slobodu.

17. V rámci konania o dovolaní namierenom proti tomuto poslednému uvedenému uzneseniu s cieľom jeho zrušenia a potvrdenia nezákonnosti zaistenia vnútroštátny súd v prvom rade konštatuje, že zaistenie nebolo možné odôvodniť rizikom úteku I.L podľa § 15 ods. 2 bodu 1 VSS. Pripomína, že kritériá takéhoto rizika sú taxatívne uvedené v § 6^8 tohto zákona a sú preskúmané vzhľadom na osobitosti každého jednotlivého prípadu. Tento súd sa však domnieva, že podmienky uplatnenia kritérií upravených v bodoch 1 a 4 tohto článku neboli v prejednávanej veci splnené. V tomto ohľade uvedený súd konštatuje, že na jednej strane nebol vydaný príkaz na opustenie územia, ktorý by dotknutej osobe stanovoval určitú lehotu na dobrovoľný odchod, a na druhej strane v okamihu vyslovenia súhlasu so zaistením nebola táto osoba právoplatne odsúdená.

18. Vnútroštátny súd okrem toho spresňuje, že § 6[8] bod 6 VSS sa takisto neuplatní z dôvodu, že z vyhlásení dotknutej osoby v priebehu jej výsluchu v rámci konania o vydanie príkazu na opustenie územia nemožno automaticky vyvodiť úmysel nerešpektovať správne rozhodnutie, ibaže existujú iné okolnosti, z ktorých vyplýva, že táto osoba by sa mohla vyhnúť odsunu. Riziko úteku nevyplýva ani z tej skutočnosti, že v prejednávanej veci dotknutá osoba počas pojednávania pred správnym súdom vyslovila svoje želanie vyzdvihnúť si osobné veci, ktoré ostali u jeho družky, a nechať si vyplatiť mzdu zo strany svojho zamestnávateľa.

19. V druhom rade vnútroštátny súd uvádza, že hoci nie je vylúčené, že by sporná situácia mohla zodpovedať napríklad dôvodu upravenému v článku 15 ods. 1 písm. b) smernice 2008/115, ktorý nebol v rovnakom znení prebratý do bodov 2 a 3 § 15 ods. 2 VSS, práva dotknutej osoby by nebolo možné bezprostredne obmedziť na základe tejto smernice, a to ani v tom prípade, ak by mala priamy účinok.

20. V dôsledku toho sa vnútroštátny súd domnieva, že zákonnosť zaistenia I.L. závisí od výkladu §15 ods. 2 VSS, ktorý v bodoch 1 až 3 uvádza dôvody takéhoto zaistenia a ktorému predchádza slovné spojenie „najmä ak“. Tento súd, ktorý sa vzhľadom na toto znenie domnieva, že ide o demonštratívny výpočet, zastáva názor, že zaistenie I.L. by bolo možné založiť na všeobecnej podmienke upravenej v § 15 ods. 2 VSS. Takéto zaistenie by preto bolo odôvodnené tým, že by sa ohrozilo „účinné vykonanie príkazu na opustenie územia“. Zákonnosť tohto opatrenia sa musí posúdiť aj v súlade so zásadami upravenými v odseku 1 tohto článku.

21. V tejto súvislosti vnútroštátny súd zdôrazňuje, že vzhľadom na krátky časový odstup medzi udalosťami, o ktoré ide vo veci samej, a na povahu skutku, ktorý I.L. spáchal, existovali dostatočné dôvody na prijatie záveru, že by sa opäť mohol snažiť vyriešiť spor so svojou družkou. Tento súd sa preto domnieva, že existovalo skutočné riziko, že by I.L. počas doby svojho pobytu na slobode a pred svojím odsunom spáchal trestný čin. Konštatovanie a uloženie sankcie v súdnom rozhodnutí o takomto trestnom čine, a prípadne výkon uloženého trestu by mohli oddialiť uskutočnenie konania o odsune na neurčitú dobu, čím by sa toto konanie významne sťažilo. Navyše z dôvodu osobných a majetkových pomerov I.L. by opatrenia dohľadu upravené v § 10 ods. 2 VSS neumožňovali zabezpečiť účinný výkon odsunu.

22. Vzhľadom na to, že cieľom § 15 VSS je prebratie článku 15 ods. 1 smernice 2008/115, má však vnútroštátny súd pochybnosti o jeho výklade z dôvodu, že Súdny dvor sa doposiaľ nevyslovil k otázke, či má byť splnená jedna z podmienok upravených v tomto ustanovení alebo či na účely odôvodnenia zaistenia môže postačovať aj cieľ spočívajúci v zaručení účinného výkonu odsunu, pokiaľ existuje skutočné riziko, že dotknutá osoba spácha trestný čin, ktorým by sa významne sťažil takýto postup.

23. Za týchto podmienok Riigikohus (Najvyšší súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 15 ods. 1 prvá veta [smernice 2008/115] vykladať v tom zmysle, že členské štáty môžu zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny, v prípade ktorého existuje skutočné riziko, že kým sa nachádza na slobode, spácha pred svojím odsunom trestný čin, ktorého objasnenie a potrestanie môže podstatne sťažiť vykonanie odsunu?“

24. Estónska a španielska vláda, ako aj Európska komisia predložili svoje písomné pripomienky. Títo účastníci konania taktiež predniesli svoje ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 17. marca 2022.

IV. Posúdenie

25. Svojou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa má článok 15 ods. 1 smernice 2008/115 vykladať v tom zmysle, že zaistenie neoprávnene sa zdržiavajúceho príslušníka tretej krajiny možno odôvodniť skutočným rizikom, že spácha trestný čin, ktorý by mohol ohroziť skutočný výkon jeho odsunu.

26. Táto otázka vyplýva zo zistenia vnútroštátneho súdu, že v situácii, o ktorú ide vo veci samej, nemožno na účely odôvodnenia zaistenia dotknutej osoby uplatniť dôvod spočívajúci v existencii rizika úteku v zmysle ustanovení VSS.

27. Vzhľadom na písomné pripomienky, ktoré v tejto súvislosti predložili estónska [4] a španielska [5] vláda, na jednej strane pripomínam, že Súdnemu dvoru neprináleží spochybniť posúdenie skutkových okolností a výklad vnútroštátneho práva vnútroštátnym súdom [6].

28. Na druhej strane diskusia sa nemôže týkať ani uplatnenia článku 15 ods. 1 písm. b) smernice 2008/115 z dôvodu, že zásada právnej istoty bráni tomu, aby tieto smernice samy osebe zakladali povinnosti na strane jednotlivca. [7] Voči takémuto jednotlivcovi sa preto nemožno odvolávať na ustanovenia tejto smernice. [8] Takéto konštatovanie nemá vplyv na požiadavku, aby všetky orgány členského štátu pri uplatňovaní vnútroštátneho práva toto právo vykladali v čo najväčšej možnej miere s ohľadom na znenie a účel smerníc s cieľom dosiahnuť nimi sledovaný výsledok, takže uvedené orgány môžu vo vzťahu k jednotlivcom vykladať vnútroštátne právo v súlade so smernicou. [9]

29. Z dôvodov týkajúcich sa pôsobnosti článku 15 ods. 1 prvého pododseku smernice 2008/115, ktorými sa budem zaoberať, musia členské štáty podrobne definovať dôvody na zaistenie osoby bez ohľadu na to, či sú upravené v smernici.

A. O taxatívnej alebo demonštratívnej povahe dôvodov zaistenia upravených v článku 15 ods. 1 smernice 2008/115

30. Domnievam sa, podobne ako všetci účastníci konania, ktorí predložili svoje pripomienky, že zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že v smernici 2008/115 sú demonštratívne uvedené dôvody zaistenia osoby, ktorá je predmetom konania o návrate. K týmto dôvodom patrí riziko úteku alebo

4 Estónska vláda sa domnieva, že rozhodnutie vnútroštátneho súdu týkajúce sa neexistencie rizika úteku dotknutej osoby nie je odôvodnené.

5 Španielska vláda považovala za potrebné zdôrazniť, že z jej pohľadu by dôvod uvedený v článku 15 ods. 1 písm. b) smernice 2008/115 skutočne umožňoval zaistenie v prípade skutkových okolností vo veci samej.

6 Pozri rozsudok z 10. júna 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, bod 25).

7 Pozri naopak v súvislosti s článkom 16 ods. 1 prvou vetou tejto smernice rozsudok z 10. marca 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, ďalej len „rozsudok Landkreis Gifhorn“ EU:C:2022:178, bod 100).

8 Pozri rozsudky z 26. februára 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, bod 48), a z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 108).

9 Pozri rozsudky z 5. júla 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, body 42 a 45, ako aj citovaná judikatúra), a z 26. februára 2019, N Luxembourg 1 a i. (C-115/16, C-118/16, C-119/16 a C-299/16, EU:C:2019:134, body 114 a 115).

snaha vyhnúť sa, resp. zabrániť príprave návratu alebo konania o návrate. Podľa môjho názoru stačí zdôrazniť, že slovné spojenie „najmä“ predchádza výpočtu uvedenému v článku 15 ods. 1 písm. a) a b) tejto smernice [10] a jasne stanovuje, že zoznam uvedených dôvodov nie je taxatívny.

31. Voľba normotvorcu Únie je odôvodnená cieľmi smernice 2008/115, ktorá členským štátom ukladá povinnosť prijať potrebné opatrenia na zabezpečenie návratu príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území. [11]

32. Takéto posúdenie pôsobnosti článku 15 ods. 1 smernice 2008/115 je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa výkladu článku 8 ods. 3 prvého pododseku smernice 2013/33/EÚ [12], podľa ktorého každý z týchto dôvodov, ktoré môžu zaistenie žiadateľa o medzinárodnú ochranu odôvodniť a ktoré sú uvedené taxatívnym spôsobom, zodpovedá špecifickej potrebe a má autonómny charakter. [13]

33. To isté platí aj v prípade článku 28 ods. 1 a 2 nariadenia (EÚ) č. 604/2013 [14], ktorý upravuje jediný dôvod zaistenia, konkrétne vysoké riziko úteku dotknutej osoby. [15]

34. Z uvedeného vyplýva, že členské štáty si môžu zvoliť aj iné dôvody zaistenia osoby než tie, ktoré upravuje článok 15 ods. 1 smernice 2008/115, a definovať kritériá ich uplatňovania, pokiaľ zodpovedajú cieľom sledovaným touto smernicou.

35. Súdny dvor v tejto súvislosti dôsledne pripomína, že predmetná smernica má za cieľ zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie pri úplnom rešpektovaní základných práv a dôstojnosti dotknutých osôb. [16]

36. Súdny dvor ďalej zdôrazňuje, že ustanovenia kapitoly IV tejto smernice prísne upravujú akékoľvek zaistenie, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, aby sa tak zabezpečilo na jednej strane dodržiavanie zásady proporcionality, pokiaľ ide o použité prostriedky a sledované ciele, a na druhej strane rešpektovanie základných práv dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín. [17]

[10] O zhode ostatných jazykových verzií s estónskou jazykovou verziou pozri najmä nemeckú, španielsku, taliansku, poľskú a anglickú jazykovú verziu, ktoré som mohol preskúmať. Pozri tiež odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/2338 zo 16. novembra 2017, ktorým sa stanovuje spoločná „príručka o návrate“, ktorú majú používať príslušné orgány členských štátov pri vykonávaní úloh spojených s návratom (Ú. v. EÚ L 339, 2017, s. 83, osobitne s. 140, bod 14.1 ods. 1 a 2, ďalej len „príručka o návrate“), ktorá spresňuje, že „tieto dva konkrétne prípady [uvedené v článku 15 ods. 1 písm. a) a b) smernice 2008/115] sa vzťahujú na hlavné scenáre, ktoré sa vyskytli v praxi a ktoré oprávňujú zaistenie s cieľom pripraviť a zorganizovať návrat a vykonať proces odsunu“.

[11] Pozri rozsudok z 24. februára 2021, M a i. (Presun do členského štátu) (C-673/19, EU:C:2021:127, bod 28).

[12] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96).

[13] Pozri rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 168 a citovaná judikatúra).

[14] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31), taktiež nazývané „nariadenie Dublin III“.

[15] Pozri rozsudok z 13. septembra 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, bod 25). Súdny dvor pripomenul, že členské štáty nemôžu zaistiť osobu na účely zabezpečenia postupov odovzdania len z toho dôvodu, že je predmetom konania stanoveného uvedeným nariadením.

[16] Pozri najmä rozsudok Landkreis Gifhorn (bod 39), ako aj návrhy, ktoré som predniesol 3. marca 2022 vo veci Sofijska rajonna prokuratura a.i. (Konanie proti obvinenému odsunutému z územia) (C-420/20, EU:C:2022:157, body 80 a 81).

[17] Pozri rozsudok Landkreis Gifhorn (bod 40).

37. Práve v tomto kontexte sa vnútroštátny súd pýta Súdneho dvoru na súlad vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá sa na účely odôvodnenia zaistenia odvoláva len na cieľ spočívajúci v zaručení účinného vykonania príkazu na opustenie územia bez toho, aby stanovovala presnejšie kritériá, s článkom 15 ods. 1 prvej vety smernice 2008/115.

B. O úprave dôvodov zaistenia každým členským štátom

38. Keďže smernica 2008/115 nespresňuje medze, v rámci ktorých môžu členské štáty doplniť dôvody zaistenia v porovnaní s dôvodmi upravenými v článku 15 ods. 1 tejto smernice, resp. upraviť ich, odpoveď na otázku vnútroštátneho súdu vyplýva z teleologického výkladu tohto ustanovenia, z ktorého možno vyvodiť uplatniteľné zásady a podmienky na ich uplatnenie.

39. Podľa môjho názoru sa výber členských štátov musí riadiť viacerými zásadami. Po prvé požiadavka vyjadrená v článku 15 ods. 1 smernice 2008/115 spočívajúca v uplatnení najmenej prísnych opatrení odráža vôľu normotvorcu Únie vyjadrenú aj v odôvodnení 16 tejto smernice, a to prísne obmedziť prípady zaistenia.[18] V tomto ohľade Súdny dvor rozhodol, že „poradie štádií postupu návratu stanoveného smernicou 2008/115 zodpovedá odstupňovaniu opatrení, ktoré treba prijať na účely vykonania rozhodnutia o návrate, a to od opatrenia, ktoré ponecháva dotknutej osobe najväčšiu slobodu, a to poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod, až po opatrenia, ktoré obmedzujú najviac jej slobodu, a to zaistenie v špecializovanom zariadení, pričom vo všetkých štádiách je potrebné zaistiť rešpektovanie zásady proporcionality“.[19]

40. To znamená, že len v prípade, že by výkon rozhodnutia o návrate formou odsunu mohol byť s ohľadom na posúdenie každej konkrétnej situácie ohrozený správaním dotknutej osoby, môžu členské štáty pristúpiť k pozbaveniu slobody tejto osoby jej zaistením[20] a musia prihliadať na objektívne kritériá[21].

41. V tomto ohľade Súdny dvor zdôraznil, že „pokiaľ je zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, nariadené na účely odsunu, má len zabezpečiť účinnosť konania o návrate a nemá žiadny trestný účel“.[22]

[18] Pokiaľ ide o zásadu, v zmysle ktorej je zaistenie krajným opatrením, pozri európske odkazy pripomenuté v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2021:958, bod 34). Pozri aj prílohu rezolúcie Valného zhromaždenia OSN 74/195 z 19. decembra 2018 s názvom „Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii“ inak nazývaný aj „Marakéšsky pakt o migrácii“, ktorý štáty vyzýva, aby „[využívali] zadržanie migrantov len ako poslednú možnosť a [pracovali na] alternatívach.“ (cieľ 13).

[19] Rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 41). Pozri tiež rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 248 a citovaná judikatúra).

[20] Pozri rozsudok Landkreis Gifhorn (bod 37 a citovaná judikatúra).

[21] Pozri rozsudok z 2. júla 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, bod 38).

[22] Rozsudok Landkreis Gifhorn (bod 38).

42. Po druhé taký vážny zásah do práva na slobodu upravený v článku 6 Charty základných práv Európskej únie, [23] akým je zaistenie osoby, podlieha požiadavke dodržania prísnych záruk, ktorými konkrétne sú existencia právneho základu, jednoznačnosť, predvídateľnosť, dostupnosť a ochrana pred svojvôľou. [24] Na to, aby uplatnenie opatrenia zaistenia spĺňalo tieto požiadavky, je predovšetkým potrebné, aby orgány nepostupovali v zlej viere alebo zavádzajúco. [25]

43. Súdny dvor v súvislosti s rizikom úteku rozhodol, že objektívne kritériá, ktoré má vymedziť vnútroštátne právo s cieľom umožniť dotknutým orgánom posúdiť existenciu takéhoto rizika, poskytujú potrebné záruky tým, že takéto posúdenie vymedzujú v rámci určitých vopred definovaných hraníc. Takéto kritériá musia byť vymedzené záväzným aktom, ktorého uplatnenie je predvídateľné. [26]

44. Po tretie Súdny dvor v rozsudku z 30. novembra 2009 vo veci Kadzoev [27] rozhodol, že možnosť umiestniť osobu do zaistenia z dôvodov verejného poriadku a verejnej bezpečnosti nemožno založiť na smernici 2008/115. [28]

45. Je pravda, ako zdôraznila estónska vláda, že tento výklad bol prijatý v osobitnom prípade týkajúcom sa dĺžky zaistenia v situácii, keď nebolo možné rozumne očakávať odsun osoby, čo viedlo k zániku dôvodu zaistenia. Rozhodnutie veľkej komory Súdneho dvora vylúčiť takéto dôvody však bolo formulované všeobecne. Vychádza z prísneho ohraničenia možnosti obmedzenia slobody jednotlivca v súlade s ostatnými ustanoveniami smernice 2008/115, ktoré na rozdiel od článku 15 ods. 1 tejto smernice [29] upravujú dôvod založený na verejnom poriadku.

46. Podľa môjho názoru možno zo všeobecného právneho rámca vyvodiť záver, ktorý som už pripomenul vyššie a v zmysle ktorého môžu členské štáty doplniť ustanovenia článku 15 ods. 1 smernice 2008/115 tým, že na základe zákona podrobne upravia ďalšie dôvody zaistenia, ktoré budú založené na objektívnych, konkrétnych, skutočných a aktuálnych kritériách. [30]

47. Domnievam sa, že tieto požiadavky dokazovania možno okrem iného založiť aj na dôvode zaistenia upravenom v článku 15 ods. 1 písm. a) tejto smernice, konkrétne na riziku úteku, tak ako je definované v článku 3 bode 7 tejto smernice, a dôvode upravenom v článku 15 ods. 1

[23] Pozri rozsudok Landkreis Gifhorn (bod 41).

[24] Pozri rozsudky z 15. marca 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, body 38 a 40), ako aj zo 17. septembra 2020, JZ (Trest odňatia slobody v prípade zákazu vstupu) (C-806/18, EU:C:2020:724, bod 41), tento posledný rozsudok je najnovším rozsudkom, v ktorom sa cituje rozsudok ESĽP z 21. októbra 2013, Del Río Prada v. Španielsko (CE:ECHR:2013:1021JUD 004275009, § 125), na ktorý sa Súdny dvor obvykle odvoláva. Pokiaľ ide o obvyklý odkaz obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora, ktorá sa týka konania o návrate štátnych príslušníkov tretích krajín, a to na prísnu úpravu zaistenia s cieľom zaručiť dodržiavanie základných práv týchto osôb, pozri najmä rozsudky z 28. apríla 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 42); z 5. júna 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 55), a zo 7. júna 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, bod 62), ako aj rozsudok Landkreis Gifhorn (bod 40 a citovaná judikatúra).

[25] Pozri najmä rozsudok z 15. marca 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, bod 39).

[26] Pozri rozsudok z 15. marca 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, body 41 a 42), ktorý vykladá pojem „riziko úteku“ na základe definície upravenej v článku 2 písm. n) nariadenia č. 604/2013, ktorý odkazuje na vnútroštátne právo v súvislosti s definíciou objektívnych kritérií rizika úteku. Jeho znenie sa v zásade zhoduje so znením definície upravenej v článku 3 bode 7 smernice 2008/115.

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

[28] Pozri bod 70 tohto rozsudku.

[29] V smernici 2008/115 sa výslovne odkazuje na úvahy týkajúce sa verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v článku 6 ods. 2, pokiaľ ide o rozhodnutie o návrate, v článku 7 ods. 4 týkajúcom sa podmienok odmietnutia alebo skrátenia lehoty na dobrovoľný odchod [pozri rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, body 50 až 52, ako aj body 60 a 62)], a v článku 11 ods. 2 a 3 týkajúcom sa zákazov vstupu.

[30] Pozri v tomto ohľade príručku o návrate (s. 92 a 93), v ktorej sú upravené kritériá, ktoré by mohli naznačovať existenciu rizika úteku, a ktorá pripomína možnosť členských štátov stanoviť vo vnútroštátnej právnej úprave niektoré objektívne okolnosti vyvrátiteľnej domnienky.

písm. b), teda skutočnosti, že dotknutá osoba sa „vyhýba“ alebo „bráni“ príprave návratu alebo odsunu. Toto znenie predpokladá, že uvedené riziká sa preukážu a zistia. Cieľom teda nebolo zohľadniť iba zámer dotknutej osoby bez toho, aby bol podložený dôkazmi.

48. Nebolo by totiž v súlade so zásadou právnej istoty, ak by sa o zaistení štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území krajiny, rozhodovalo len na základe neurčitých dôvodov, ktoré nie sú založené na objektívnych kritériách vopred upravených záväzným aktom, ktorého uplatnenie je predvídateľné.

49. Prikláňam sa preto k posúdeniu Komisie, v zmysle ktorého § 15 ods. 2 prvá veta VSS nie je dostatočným právnym základom na zaistenie osoby.

50. Toto ustanovenie znie: „Cudzinec môže byť zaistený, ak uplatnenie opatrení dohľadu upravených v tomto zákone *nezaručuje účinný výkon príkazu na opustenie územia*, a najmä ak…“. [31] Takýto odkaz na nemožnosť zaručiť účinný výkon príkazu na opustenie územia teda neobsahuje konkrétny dôvod zaistenia, akým je napríklad riziko úteku alebo nedostatočná spolupráca cudzinca, ktoré sú v tomto ustanovení po vyššie uvedenej vete, resp. v bodoch 1 a 2 uvádzané ako príklad. Takýto odkaz sa obmedzuje len na zopakovanie základnej podmienky na uplatnenie zaisťujúceho opatrenia, ktorá je upravená v § 15 ods. 1 VSS, konkrétne neúčinnosti opatrení dohľadu pri výkone príkazu na návrat.

51. Navyše existencia vážneho rizika, že dotknutá osoba spácha trestný čin ešte pred jej odsunom, nemôže na účely vykonania zaistenia zastúpiť nepresnosť tohto všeobecného dôvodu.

52. Na jednej strane takéto kritérium nemá zákonný základ. Pokiaľ ide o tvrdenie, ktoré na pojednávaní predniesla španielska vláda na podporu tvrdení uvádzaných estónskou vládou, že posúdenie každého jednotlivého prípadu môže vzhľadom na sledovaný cieľ postačovať ako odôvodnenie zaistenia, nemožno ho prijať, keďže by malo za následok doplnenie nového dôvodu zaistenia do článku 15 ods. 1 prvého pododseku smernice 2008/115 bez toho, aby boli splnená požiadavka právnej istoty. [32]

53. Na druhej strane slovné spojenie „*riziko spáchania* trestného činu“ pred odsunom, ktoré by odôvodňovalo zaistenie, vyvoláva vážne otázky.

54. Podľa môjho názoru je potrebné zdôrazniť, že návrh na začatie prejudiciálneho konania sa netýka trestného činu, ktorý spáchala alebo ktorý mohla spáchať dotknutá osoba, ale skutku, ktorý by mohol byť trestným činom. Ide teda o pravdepodobnosť, že v blízkej budúcnosti dôjde k spáchaniu trestného činu.

[31] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[32] Hoci sa rozhodnutia o zaistení musia prijímať v každom jednotlivom prípade v závislosti od správania dotknutej osoby, musia zohľadňovať objektívne kritériá. Pozri rozsudok zo 14. mája 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 judikatúra), ako aj rozsudok Landkreis Gifhorn (bod 37).

55. Tento prípad sa významne líši od situácií, keď Súdny dvor rozhodoval v priebehu trestného konania, či už v štádiu vyšetrovania alebo v štádiu vyhlásenia rozsudku, pričom okrem iného stanovil prísne požiadavky,[33] ktoré predpokladajú, že už došlo k spáchaniu trestného činu. Tento predpoklad chápem v tom zmysle, že ako kritérium sa nemá uplatniť ani existencia prípravných úkonov pred spáchaním trestného činu ani konkrétnych skutočností, ktoré podporujú záver, že dotknutá osoba predstavuje významné nebezpečenstvo pre život a telesnú integritu tretích osôb alebo vybraných majetkových hodnôt.[34]

56. V prvom rade poznamenávam, že dôvod uvádzaný estónskymi úradmi nemá za cieľ zabrániť tomu, aby sa dotknutá osoba vyhla jej odsunu, ale týka sa len tej skutočnosti, že uvedené opatrenie by sa oneskorilo alebo skomplikovalo priebehom trestného konania, ktoré by nasledovalo po spáchaní trestného činu.[35] V takomto prípade totiž dotknutá osoba ostane pod kontrolou zodpovedných orgánov. Okrem toho si podľa môjho názoru možno ťažko predstaviť, aj keď to nie je vylúčené, že by táto osoba prejavila úmysel spáchať trestný čin s jediným cieľom zabrániť jej odsunu. Aj z tohto dôvodu sa domnievam, že návrh španielskej vlády uvádzaný v písomných pripomienkach, v ktorých odkazuje na článok 15 ods. 1 písm. b) smernice 2008/115, nemožno prijať.

57. V druhom rade, nič nie je subjektívnejšie než *riziko* porušenia spoločenskej normy podliehajúce trestnej sankcii, s ktorým sa môže stretnúť každý jednotlivec, a to aj napriek tomu, že už bol v minulosti odsúdený alebo vykonal trest uložený súdom. Podľa môjho názoru riziko spáchania trestného činu, resp. riziko jeho zopakovania je nepredvídateľné, ak ho nemožno odvodiť zo skutkových okolností, na rozdiel napríklad od rizika úteku alebo sťaženia odsunu. Vychádzať z posúdenia pravdepodobnosti vzniku rizika spáchania trestného činu, ako uviedla Komisia vo svojich písomných pripomienkach, alebo založiť toto posúdenie na závažnosti trestného činu, v súlade s názorom španielskej vlády, ktorý predniesla počas pojednávania, nie je podľa môjho názoru v súlade s požiadavkami právnej istoty a navyše ho nepovažujem ani za relevantné, ak nie je založené na konkrétnych kritériách, ako aj skutočných a ucelených dôkazoch.

58. Po preskúmaní ústnych pripomienok prednesených v rámci odpovede na otázky Súdneho dvora týkajúce sa definície kritérií som však zároveň zistil, že je ťažké vymedziť všeobecne platné pravidlá. Za týchto podmienok posúdenie nebezpečenstva alebo skutočného nebezpečenstva recidívy v štádiu odsunu podľa môjho názoru nepatrí do právomoci orgánu povereného vykonaním návratu, ale do právomoci orgánu, ktorý koná v trestných veciach.

[33] Pozri rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, body 50 až 52, ako aj body 60 a 62), týkajúci sa výkladu článku 7 ods. 4 smernice 2008/115 upravujúceho podmienky odmietnutia alebo skrátenia lehoty na dobrovoľný odchod, vrátane rizika pre verejný poriadok. Súdny dvor rozhodol, že pojem „riziko pre verejný poriadok“ predpokladá *popri porušení sociálneho poriadku, ktorým je každé porušenie zákona*, existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti (bod 60). Okrem toho spresnil, že na účely posúdenia tohto rizika v prípade štátneho príslušníka, ktorý je podozrivý zo spáchania činu, ktorý sa podľa vnútroštátneho práva potrestá ako trestný čin, alebo bol za takýto čin odsúdený v trestnom konaní, patria v tejto súvislosti medzi relevantné skutočnosti povaha a závažnosť tohto činu, ako aj čas, ktorý uplynul od jeho spáchania (bod 62). V súvislosti s požiadavkou takejto hrozby s cieľom odôvodniť zaistenie na účely odsunu v rámci ústavu na výkon trestu pozri tiež rozsudok z 2. júla 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, body 45 a 46).

[34] Pozri napríklad v súvislosti s pravdepodobnosťou spáchania atentátu posudzovanou v štádiu rozhodnutia o odsune rozsudok z 2. júla 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, body 14 a 15).

[35] Takáto logika by mohla prispieť k odôvodneniu zaistenia z iných dôvodov, akým je napríklad riziko samovraždy alebo akékoľvek iné vážne predvídateľné ohrozenie zdravia, ktoré by mohlo viesť k hospitalizácii dotknutej osoby počas kratšieho alebo dlhšieho obdobia, čo by systematicky oddaľovalo jeho odsun.

59. V treťom rade je potrebné dbať na to, aby nedochádzalo k obchádzaniu vylúčenia odôvodnenia založeného na dôvodoch verejného poriadku, keďže toto posúdenie sa vykonáva v štádiu rozhodovania o priznaní lehoty na dobrovoľný odchod.[36]

60. V prejednávanej veci to tak bolo v prípade I.L. Jeho osobitná situácia je taktiež prejavom možnej zámeny medzi skutočnosťami relevantnými na účely postupu zaistenia a skutočnosťami, ktoré sú podstatné pre trestné konanie. Návrh na zaistenie sa totiž opieral o vyhrážky smrťou, ktoré I.L. adresoval svojej družke, hoci za tieto skutky nebol odsúdený. Taktiež nie je jasné, či opatrenia, ktorými sa malo predísť recidíve, nariadil na ochranu obete trestný súd.

61. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa domnievam, že výklad § 15 ods. 2 VSS, ku ktorému sa prikláňa vnútroštátny súd a ktorý je založený na zistení vážneho rizika, že štátny príslušník tretej krajiny spácha trestný čin pred svojím odsunom, nie je v súlade s článkom 15 ods. 1 smernice 2008/115.

62. Po vypočutí obáv, ktoré vyjadrili účastníci konania na pojednávaní, si plne uvedomujem praktické dôsledky takéhoto posúdenia založeného na požiadavke definície konkrétnych kritérií v texte zákona, ak v prípade chýbajúceho rozhodnutia trestného súdu, ktoré predpokladá alebo sa spája s návratom dotknutého štátneho príslušníka,[37] by mohlo dôjsť k nekonečnému páchaniu trestných činov. Podľa môjho názoru by členské štáty mali byť schopné preklenúť takéto ťažkosti prostredníctvom trestnoprávneho a spoločenského rámca.

63. Domnievam sa, že na jednej strane v trestnej oblasti môže prijatie opatrení slúžiacich na ochranu obete alebo ohrozenej osoby pôsobiť na páchateľa trestného činu odstrašujúco, a to najmä v prípade domáceho násilia, v súvislosti s ktorým sa v mnohých členských štátoch zavádzajú preventívne opatrenia.

64. Na druhej strane uvedené opatrenia sú vo všeobecnosti účinnejšie, ak sa spoja s rôznymi formami sociálnej podpory, ktoré sú alternatívou zaistenia.[38] Takýto prístup by navyše mohol zaručiť, že konanie o odsune sa uplatní za podmienok rešpektujúcich dôstojnosť dotknutých osôb,[39] ak, tak ako v prejednávanej veci, táto osoba vyjadrí potrebu vyzdvihnúť si svoje osobné veci a získať mzdové nedoplatky.

[36] Pozri body 44 a 45 vyššie. Okrem iného sa týmto hľadiskom otázky zaoberala Komisia v príručke o návrate (s. 140 ods. 3). V tejto príručke sa spresňuje, že „[ú]čelom článku 15 [smernice 2008/115] nie je chrániť spoločnosť pred osobami, ktoré predstavujú hrozbu pre verejný poriadok alebo bezpečnosť. Legitímny cieľ chrániť spoločnosť by sa mal skôr riešiť v iných právnych predpisoch, predovšetkým v trestnom práve, trestnom správnom práve a v právnych predpisoch, ktoré sa týkajú ukončenia legálneho pobytu z dôvodov verejného poriadku… Ak sa zo správania dotknutej osoby v minulosti dá vyvodiť záver, že táto osoba pravdepodobne nebude konať v súlade s právom a bude sa vyhýbať návratu, táto skutočnosť môže odôvodniť rozhodnutie o existencii rizika úteku“.

[37] V tejto súvislosti pripomínam, že podľa článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115 sa členské štáty môžu rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat ako trestná sankcia alebo návrat z trestnej sankcie vyplýva, alebo voči ktorým prebieha extradičné konanie. Na pojednávaní estónska vláda Súdny dvor neinformovala o tom, že by uvedenú možnosť využila.

[38] Estónska vláda však neoznámila informácie v rámci odpovede na písomnú otázku Súdneho dvora týkajúcu sa tohto hľadiska. Vnútroštátny súd iba uviedol, že „s ohľadom na charakteristické okolnosti individuálneho postavenia dovolateľa (vek, zdravotný stav), jeho správanie a situáciu (vzťah s Estónskom, neexistencia trvalého bydliska), by iné opatrenia dohľadu (§ 10 ods. 2 VSS) neumožňovali zaručiť rovnako účinným spôsobom výkon odsunu“.

[39] K tejto požiadavke pozri odôvodnenie 2 smernice 2008/115, a zároveň najmä rozsudok Landkreis Gifhorn (bod 39 a citovaná judikatúra).

V. Návrh

65. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy Súdnemu dvoru navrhujem, aby na prejudiciálnu otázku, ktorú predložil Riigikohus (Najvyšší súd, Estónsko), odpovedal takto:

Článok 15 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, mohlo byť odôvodnené potrebou zabezpečiť účinný výkon odsunu, pokiaľ neexistuje zákonné ustanovenie spĺňajúce požiadavky jednoznačnosti, predvídateľnosti, dostupnosti a predovšetkým ochrany pred svojvôľou, ktoré by stanovovalo, že toto zaistenie možno odôvodniť potrebou predísť spáchaniu trestného činu.