



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 17. júla 2014*

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti — Smernica 2008/115/ES — Spoločné normy a postupy členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území — Článok 16 ods. 1 — Zaistenie na účely odsunu — Zaistenie vo väzenskom zariadení — Nemožnosť umiestnenia štátnych príslušníkov tretích krajín v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie — Neexistencia takéhoto zariadenia v spolkovej krajine, v ktorej je štátny príslušník tretej krajiny zaistený“

V spojených veciach C-473/13 a C-514/13,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutiami Bundesgerichtshof a Landgericht München I (Nemecko) z 11. júla a 26. septembra 2013 a doručené Súdnemu dvoru 3. septembra a 8. októbra 2013, ktoré súvisia s konaniami:

Adala Bero

proti

Regierungspräsidium Kassel (C-473/13),

a

Ettayebi Bouzalmate

proti

Kreisverwaltung Kleve (C-514/13),

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, podpredseda K. Lenaerts, predsedovia komôr A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Borg Barthet a M. Safjan, sudcovia A. Rosas, G. Arestis (spravodajca), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda a S. Rodin,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: K. Malaček, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 8. apríla 2014,

* Jazyk konania: nemčina.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- A. Bero, v zastúpení: P. Fahlbusch, Rechtsanwalt,
- E. Bouzalmate, v zastúpení: G. Meyer a H. Habbe, Rechtsanwälte,
- nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze, splnomocnený zástupca,
- holandská vláda, v zastúpení: M. de Ree, M. Bulterman a H. Stergiou, splnomocnené zástupkyne,
- švédská vláda, v zastúpení: L. Swedenborg a A. Falk, splnomocnení zástupcovia,
- švajčiarska vláda, v zastúpení: D. Klingele, splnomocnený zástupca,
- Európska komisia, v zastúpení: G. Wils a M. Condou-Durande, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 30. apríla 2014,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu článku 16 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 (Ú. v. EÚ L 348, s. 98).
- 2 Tieto návrhy boli predložené v rámci jednak sporu medzi pani A. Bero a Regierungspräsidium Kassel (regionálne prezídium mesta Kassel) a jednak sporu medzi pánom E. Bouzalmatom a Kreisverwaltung Kleve (obvodná správa mesta Kleve), ktorých predmetom je zákonnosť rozhodnutí o zaisťovaní na účely odsunu prijatých voči uvedeným osobám.

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Odôvodnenia 2, 6, 16 a 17 smernice 2008/115 stanovujú:

„(2) Európska rada na zasadnutí 4. a 5. novembra 2004 v Bruseli vyzvala na zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách pre osoby, ktoré majú byť vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich ľudských práv a dôstojnosti.

...

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

...

(16) Využitie zaistenia na účely odsunu by malo byť s ohľadom na použité prostriedky a sledované ciele obmedzené a viazané na zásadu primeranosti. Zaistenie je oprávnené len na prípravu návratu alebo vykonanie procesu odsunu a ak by uplatnenie miernejších donucovacích opatrení nebolo dostatočné.

(17) So zaistenými štátnymi príslušníkmi tretích krajín by sa malo zaobchádzať humánnym a dôstojným spôsobom pri rešpektovaní ich základných práv a v súlade s medzinárodným a vnútroštátnym právom. Bez toho, aby bolo dotknuté počiatočné zadržanie zo strany orgánov presadzovania práva, ktoré je upravené vnútroštátnymi právnymi predpismi, by sa zaistenie malo spravidla vykonávať v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie.“

4 Článok 1 uvedenej smernice nazvaný „Predmet úpravy“ stanovuje:

„Touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnené sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva Spoločenstva a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.“

5 Podľa článku 4 ods. 3 smernice 2008/115 sa táto smernica uplatňuje bez toho, aby bolo dotknuté právo členských štátov prijať alebo zachovať priaznivejšie ustanovenia pre osoby, na ktoré sa uplatňuje, ak sú tieto ustanovenia zlučiteľné s uvedenou smernicou.

6 Článok 15 tej istej smernice nazvaný „Zaistenie“ 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.

...

5. Zaistenie trvá, kým sú splnené podmienky ustanovené v odseku 1 a kým je to potrebné na zabezpečenie úspešného odsunu. Každý členský štát stanoví maximálnu lehotu zaistenia, ktorá nesmie presiahnuť šesť mesiacov.

6. Členské štáty môžu lehotu zaistenia uvedenú v odseku 5 predĺžiť len na obmedzený čas, a to nie dlhšie ako ďalších dvanásť mesiacov v súlade s vnútroštátnym právom, v prípadoch, keď je napriek všetkým ich primeraným snahám pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie:

- a) z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo
- b) z dôvodu omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín.“

- 7 Článok 16 smernice 2008/115 nazvaný „Podmienky zaistenia“ vo svojom odseku 1 uvádza:

„Zaistenie sa spravidla vykonáva v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie. Ak členský štát nemôže poskytnúť ubytovanie v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie a musí sa obrátiť na väzenské zariadenie, zaistení štátni príslušníci tretích krajín sú oddelení od riadnych väzňov. ...“

Nemecké právo

- 8 § 62a ods. 1 zákona o pobyte, zárobkovej činnosti a integrácii cudzincov na spolkovom území (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) z 30. júla 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), v znení zmien a doplnení (BGBl. 2011 I, s. 2258), ktorý preberá článok 16 ods. 1 smernice 2008/115 do nemeckého právneho poriadku, stanovuje:

„Zaistenie na účely odsunu sa spravidla vykonáva v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie. Ak spolková krajina nemá špecializované zariadenie určené na zaistenie, zaistenie sa môže vykonávať v iných väzenských zariadeniach tejto spolkovej krajiny; v takomto prípade musia byť zaistené osoby čakajúce na odsun oddelené od ostatných väzňov.“

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

Vec C-473/13

- 9 Pani Adala Bero, ktorá je podľa informácií vnútroštátneho súdu pravdepodobne sýrskou štátnou príslušníčkou, požiadala v Nemecku o azyl. Po zamietnutí tejto žiadosti cudzinecký úrad požiadala Amtsgericht Frankfurt am Main (Okresný súd vo Frankfurte nad Mohanom) o nariadenie jej odsunu zo spolkového územia. Dňa 6. januára 2011 tento súd nariadil zaistenie A. Bero na účely jej odsunu do 17. februára 2011. Odvolanie podané proti tomuto rozhodnutiu Landgerichtu Frankfurt am Main (Krajinský súd vo Frankfurte nad Mohanom) zamietol.
- 10 Keďže v Nemecku je vykonanie opatrení zaistenia na účely odsunu úlohou spolkových krajín, spolková krajina Hesensko umiestnila A. Bero vo väzenskom ústave vo Frankfurte, ktorý je bežným väzenským zariadením. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti spresňuje, že v Hesensku, na rozdiel od ostatných spolkových krajín tohto členského štátu, neexistuje špecializované zariadenie určené na zaistenie v zmysle smernice 2008/115.
- 11 Dňa 2. februára 2011 bola A. Bero na základe žiadosti, ktorú predložila komisii spolkovej krajiny Hesensko rozhodujúcej o neprimeranej tvrdosti v jednotlivých prípadoch (Härtefallkommission des Landes Hessen), prepustená. Sťažnosťou podanou na vnútroštátny súd chce dotknutá osoba dosiahnuť určenie, že rozhodnutím Amtsgerichtu Frankfurt am Main o jej zaistení a následným zamietnutím odvolania zo strany Landgerichtu Frankfurt am Main boli porušené jej práva.
- 12 Podľa Bundesgerichtshofu závisí rozhodnutie sporu, ktorý prejednáva, od výkladu článku 16 ods. 1 smernice 2008/115.
- 13 Za týchto okolností Bundesgerichtshof rozhodol prerušiť konanie a Súdnemu dvoru položil nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Vyplýva z článku 16 ods. 1 smernice [2008/115] povinnosť členského štátu vykonávať zaistenie osoby na účely odsunu spravidla v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie aj v prípade, ak by takéto zariadenia existovali iba v niektorých spolkových krajinách tohto členského štátu, avšak neexistovali by v ostatných spolkových krajinách?“

Vec C-514/13

- 14 Pán Ettayebi Bouzalmate, ktorý je marockým štátnym príslušníkom, 24. septembra 2010 ilegálne vstúpil na územie Nemecka a 8. októbra 2010 požiadal o priznanie postavenia utečenca.
- 15 Rozhodnutím z 12. januára 2012, ktoré nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť 25. januára 2012, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úrad pre migráciu a utečencov) túto žiadosť zamietol a dotknutej osobe pod hrozbou odsunu do krajiny jej pôvodu nariadil opustiť spolkové územie do jedného týždňa od oznámenia tohto rozhodnutia. Dňa 2. marca 2012 mesto Geldern (administratívny obvod Kleve), kde bol E. Bouzalmate registrovaný, konštatovalo, že E. Bouzalmate opustil mesto a jeho nová adresa nie je známa.
- 16 Dňa 25. marca 2013 bol E. Bouzalmate zadržaný a 9. apríla 2013 ho Amtsgericht München (Okresný súd v Mníchove) odsúdil za neoprávnený pobyt na podmienený trest odňatia slobody v trvaní piatich mesiacov. Po prepustení z vyšetrovacej väzby sa dotknutý nedostavil na cudzinecký úrad Landratsamt Kleve (správny orgán mesta Kleve), ani na akýkoľvek iný úrad.
- 17 Dňa 13. júla 2013 bol E. Bouzalmate opätovne zadržaný v Mníchove a rozhodnutím Amtsgerichtu München z 26. júla 2013 bolo nariadené jeho zaistenie na účely odsunu v maximálnej dobe desiatich týždňov, plynúcej od 14. júla 2013, to znamená maximálne do 21. septembra 2013.
- 18 Po pokuse o samovraždu bol E. Bouzalmate 12. septembra 2013 umiestnený na psychiatrickej klinike. Vzhľadom na túto situáciu cudzinecký úrad Landratsamt Kleve zrušil dátum jeho odsunu stanovený na 16. septembra 2013.
- 19 Po tom, čo psychiatrická liečba E. Bouzalmateho bola 20. septembra 2013 ukončená, Amtsgericht München, rozhodujúci o novom návrhu Landratsamt Kleve, nariadil rozhodnutím z toho istého dňa ďalšie zaistenie E. Bouzalmateho na osobitnom oddelení väzenského zariadenia v Mníchove určenom pre osoby nachádzajúce sa v rovnakej situácii, a to až do jeho prípadného odsunu, maximálne však do 19. októbra 2013.
- 20 E. Bouzalmate podal proti uvedenému rozhodnutiu Amtsgerichtu München sťažnosť na Landgericht München I (Krajinský súd v Mníchove I).
- 21 Landgericht München I, ktorý skúmal otázku umiestnenia osôb podliehajúcich smernici 2008/115 v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie v zmysle článku 16 ods. 1 smernice 2008/115, rozhodol prerušiť konanie a Súdnemu dvoru položil nasledujúcu prejudiciálnu otázku:
„Vyplýva z článku 16 ods. 1 smernice [2008/115] povinnosť členského štátu vykonávať zaistenie osoby na účely odsunu spravidla v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie aj v prípade, ak by takéto zariadenia existovali iba v časti federatívneho usporiadania štátu, avšak neexistovali by v tej časti, v ktorej sa má zaistenie vykonať v súlade s ustanoveniami upravujúcimi federatívne usporiadanie tohto štátu?“
- 22 Na návrh vnútroštátneho súdu určená komora preskúmala potrebu prejednávania veci v naliehavom konaní podľa článku 107 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Uvedená komora po vypočutí generálneho advokáta rozhodla, že sa tomuto návrhu nevyhovie.
- 23 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 22. októbra 2013 boli veci C-473/13 a C-514/13 spojené na spoločné konanie na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a vyhlásenia rozsudku.

O prejudiciálnych otázkach

- 24 Svojimi prejudiciálnymi otázkami sa vnútroštátne súdy v zásade pýtajú, či sa článok 16 ods. 1 smernice 2008/115 má vykladať v tom zmysle, že členský štát je povinný vykonávať zaistenie neoprávnene zdržiavajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín na účely odsunu spravidla v špecializovanom zariadení tohto štátu určenom na zaistenie aj v prípade, ak uvedený štát má federatívne usporiadanie a spolková krajina, ktorá je príslušná na rozhodnutie a vykonanie takého zaistenia podľa vnútroštátneho práva, nemá takéto zariadenie určené na zaistenie.
- 25 Na úvod je potrebné uviesť, že prvá veta článku 16 ods. 1 smernice 2008/115 stanovuje zásadu, podľa ktorej zaistenie neoprávnene zdržiavajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín na účely odsunu sa vykonáva spravidla v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie. Druhá veta tohto ustanovenia stanovuje výnimku z tejto zásady, ktorú ako takú treba vykladať reštriktívne (pozri v tomto zmysle rozsudok Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, bod 86).
- 26 Ako nemecká vláda zdôraznila, táto druhá veta článku 16 ods. 1 smernice 2008/115 nemá rovnakú formuláciu vo všetkých jazykových verziách. V nemeckej verzii totiž toto ustanovenie uvádza, že „ak členský štát nedisponuje špecializovaným zariadením určeným na zaistenie a musí sa obrátiť na väzenské zariadenie, zaistení štátni príslušníci tretích krajín sú oddelení od riadnych väzňov“. V ostatných jazykových verziách uvedené ustanovenie neodkazuje na neexistenciu špecializovaných zariadení určených na zaistenie, ale odkazuje na to, že členský štát „nemôže“ poskytnúť ubytovanie uvedeným štátnym príslušníkom v takýchto zariadeniach.
- 27 Podľa nemeckej vlády tieto ostatné jazykové verzie druhej vety článku 16 ods. 1 smernice 2008/115 ponechávajú vnútroštátnym orgánom väčšiu mieru voľnej úvahy ako nemecká jazyková verzia tým, že nemožnosť poskytnúť ubytovanie dotknutým štátnym príslušníkom tretích krajín v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie môže súvisieť takisto so skutočnosťou, že v spolkovej krajine členského štátu, ktorá je podľa vnútroštátneho práva zodpovedná za vykonanie opatrenia zaistenia, neexistujú špecializované zariadenia určené na zaistenie.
- 28 V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že povinnosť vykonávať zaistenie spravidla v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie, stanovená v prvej vete článku 16 ods. 1 smernice 2008/115, je uložená členský štátom ako takým bez ohľadu na ich správne alebo ústavné usporiadanie.
- 29 Vnútroštátne orgány poverené uplatňovaním vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými bol prebratý článok 16 smernice 2008/115, musia byť teda schopné vykonávať zaistenie v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie.
- 30 Ak je uplatňovanie vnútroštátnych právnych predpisov preberajúcich smernicu 2008/115 zverené v členskom štáte orgánom spolkovej krajiny, potom skutočnosť, že v niektorých spolkových krajinách príslušné orgány majú možnosť vykonávať takéto zaistenia, by nepredstavovala riadne prebratie smernice 2008/115 dotknutým členským štátom, ak by príslušné orgány iných spolkových krajín toho istého členského štátu túto možnosť nemali.
- 31 Takýto výklad článku 16 ods. 1 smernice 2008/115 ale neznamená, že členský štát, ktorý má, rovnako ako Spolková republika Nemecko, federatívne usporiadanie, je povinný vytvoriť špecializované zariadenia určené na zaistenie v každej spolkovej krajine. Musí byť však najmä prostredníctvom dohôd o vzájomnej spolupráci medzi správnymi orgánmi zaručené, že príslušné orgány spolkovej krajiny, ktoré nedisponujú takýmito zariadeniami, budú môcť umiestniť štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie v iných spolkových krajinách.

- 32 Za týchto okolností treba na prejudiciálne otázky odpovedať tak, článok 16 ods. 1 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát je povinný vykonávať zaistenie neoprávnene zdržiavajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín na účely odsunu spravidla v špecializovanom zariadení tohto štátu určenom na zaistenie aj v prípade, ak uvedený členský štát má federatívne usporiadanie a príslušná spolková krajina, ktorá je príslušná na rozhodnutie a vykonanie takého zaistenia podľa vnútroštátneho práva, nemá takéto zariadenia určené na zaistenie.

O trovách

- 33 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

Článok 16 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 členský štát je povinný vykonávať zaistenie neoprávnene zdržiavajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín na účely odsunu spravidla v špecializovanom zariadení tohto štátu určenom na zaistenie aj v prípade, ak uvedený členský štát má federatívne usporiadanie a príslušná spolková krajina, ktorá je príslušná na rozhodnutie a vykonanie takého zaistenia podľa vnútroštátneho práva, nemá takéto zariadenia určené na zaistenie.

Podpisy