



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 20. októbra 2020¹

Vec C-673/19

**M,
A,
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
za účasti:
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad van State (Štátna rada, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Kontrola hraníc, azyl a prisťahovalectvo – Smernica 2008/115/ES – Návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín – Zaistenie na účely odsunu – Medzinárodná ochrana v inom členskom štáte – Neexistencia rozhodnutia o návrate“

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad van State (Štátna rada, Holandsko), je pre Súdny dvor príležitosťou určiť, či ustanovenia smernice 2008/115/ES² bránia zaisteniu štátneho príslušníka tretej krajiny s neoprávneným pobytom s cieľom jeho presunu do iného členského štátu, pokiaľ tento štátny príslušník tretej krajiny požíva medzinárodnú ochranu. Súdnemu dvoru navrhnem, aby rozhodol, že členský štát síce v zásade môže dotknutú osobu za takých okolností zaistiť, musí to však urobiť v súlade s cieľmi smernice 2008/115 a s Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

Právny rámec

Právo Únie

2. Cieľom smernice 2008/115, ktorý je vymedzený v jej článku 1 nazvanom „Predmet úpravy“, je stanoviť spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva EÚ a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.

3. Článok 2 smernice 2008/115, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, stanovuje:

„1. Táto smernica sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

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).

2. Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín:

- a) ktorým sa v súlade s článkom 13 Kódexu schengenských hraníc^[3] odoprel vstup, alebo ktorí boli zadržaní príslušnými orgánmi v súvislosti s neoprávneným prekročením vonkajšej pozemnej, vzdušnej alebo vodnej hranice členského štátu a ktorí následne v tomto členskom štáte nezískali oprávnenie alebo právo na pobyt;
- b) ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat ako trestná sankcia alebo návrat z trestnej sankcie vyplýva, alebo voči ktorým prebieha extradičné konanie.

3. Táto smernica sa neuplatňuje na osoby, ktoré požívajú právo Spoločenstva na voľný pohyb vymedzené v článku 2 ods. 5 Kódexu schengenských hraníc.“

4. Článok 3 („Vymedzenie pojmov“) smernice 2008/115 stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

...

3. „návrat“ je proces vrátenia sa štátneho príslušníka tretej krajiny – bez ohľadu na to, či ide o dobrovoľné splnenie povinnosti návratu alebo nútený návrat – do:

- jeho krajiny pôvodu, alebo
- krajiny tranzitu v súlade s dvojstrannými dohodami o readmisii alebo dohodami Spoločenstva o readmisii či inými dojednaniami, alebo
- inej tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme;

4. „rozhodnutie o návrate“ je správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu;

...“

5. Článok 4 smernice 2008/115 upravuje „priaznivejšie ustanovenia“. Podľa jeho odseku 3 sa smernica „uplatňuje bez toho, aby bolo dotknuté právo členských štátov prijať alebo zachovať ustanovenia priaznivejšie pre osoby, na ktoré sa uplatňuje, ak sú zlučiteľné s touto smernicou“.

6. Článok 5 smernice 2008/115, nazvaný „Zákaz vyhostenia alebo vrátenia, najlepšie záujmy dieťaťa, rodinný život a zdravotný stav“, znie takto:

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

- a) najlepšie záujmy dieťaťa,
- b) rodinný život,
- c) zdravotný stav dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny

3 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1).

a dodržiavajú zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia.“

7. Článok 6 smernice, nazvaný „Rozhodnutie o návrate“, stanovuje:

„1. Členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 až 5.

2. Od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu a majú platné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie udeľujúce právo na pobyt, ktoré vydal iný členský štát, sa vyžaduje, aby bezodkladne odišli na územie tohto iného členského štátu. Ak dotknutý štátny príslušník tretej krajiny túto požiadavku nedodrží alebo ak sa z dôvodu verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti požaduje jeho bezodkladný odchod, uplatňuje sa odsek 1.

...“

8. Článok 15 smernice 2008/115, 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.

2. Zaistenie nariaďujú správne alebo súdne orgány.

Zaistenie sa nariaďuje písomne s uvedením skutkových a právnych dôvodov.

Ak zaistenie nariadili správne orgány, členské štáty:

- a) buď zabezpečia rýchle súdne preskúmanie zákonnosti zaistenia, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku zaistenia,
- b) alebo poskytnú dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny právo podať návrh na začatie konania, v rámci ktorého sa zákonnosť zaistenia preverí postupom rýchleho súdneho preskúmania, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku príslušného konania. V takomto prípade členské štáty bezodkladne informujú štátneho príslušníka tretej krajiny o možnosti podania návrhu na začatie takéhoto konania.

Ak sa zistí, že zaistenie nie je zákonné, dotknutý štátny príslušník tretej krajiny bude bezodkladne prepustený.

3. V každom prípade sa zaistenie preskúma v primeraných lehotách buď na žiadosť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo *ex officio*. V prípade predĺženia lehoty zaistenia na preskúmanie dohliada súdny orgán.

4. Zaistenie prestáva byť odôvodnené a dotknutá osoba sa bezodkladne prepustí, ak už z právnych alebo iných dôvodov neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun alebo už neplatia podmienky ustanovené v odseku 1.

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.“

Holandské právo

Vreemdelingenwet

9. § 59 ods. 2 Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000) z 23. novembra 2000 (Stb 2000, č. 495) zmeneného s účinnosťou od 31. decembra 2011 s cieľom prebrať smernicu 2008/115 (ďalej len „Vw“) stanovuje, že ak sú dokumenty potrebné na návrat cudzieho štátneho príslušníka k dispozícii alebo budú k dispozícii v krátkom čase, záujmy verejného poriadku si vyžadujú zaistenie cudzinca, pokiaľ cudzinec nemá oprávnený pobyt na základe § 8 písm. a) až e) a § 1 Vw.

10. Podľa § 62a ods. 1 písm. b) Vw minister písomne upovedomí cudzinca, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu a ktorého pobyt už nie je oprávnený, o povinnosti dobrovoľne opustiť Holandsko a o lehote, v ktorej musí túto povinnosť splniť, pokiaľ cudzinec nie je držiteľom platného povolenia na pobyt alebo iného oprávnenia udeľujúceho právo na pobyt vydaného iným členským štátom.

11. § 62a ods. 3 Vw stanovuje, že cudzincovi uvedenému v § 62a ods. 1 písm. b) sa nariadi okamžitý návrat na územie dotknutého členského štátu. Ak túto výzvu neuposlúchne alebo ak je okamžitý odchod cudzinca nevyhnutný z dôvodov verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti, vydá sa voči nemu rozhodnutie o návrate.

12. Podľa § 63 ods. 1 a 2 Vw je možné cudzinca, ktorý nemá oprávnený pobyt a ktorý neopustil Holandsko z vlastnej iniciatívy v lehote určenej vo Vw, deportovať, pričom na deportáciu má právomoc minister.

13. § 106 Vw stanovuje, že ak súd nariadi zrušenie opatrenia zahŕňajúceho odňatie slobody alebo ak je odňatie slobody zrušené už pred preskúmaním návrhu na zrušenie uvedeného opatrenia, môže cudzincovi priznať náhradu škody na náklady štátu. Škoda zahŕňa znevýhodnenie, ktoré nespočíva vo finančnej strate. Toto ustanovenie sa uplatní *mutatis mutandis*, ak senát Raad van Saate (Štátna rada) pre správne súdnictvo nariadi zrušenie opatrenia zahŕňajúceho odňatie slobody.

Vreemdelingencirculaire 2000

14. § A3/2 Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzincoch z roku 2000) v znení platnom od 1. januára 2019 stanovuje, že ak je vydanie rozhodnutia o návrate v rozpore s medzinárodnými záväzkami (zákaz vyhostenia alebo vrátenia), úradník zodpovedný za kontrolu hraníc alebo kontrolu cudzincov nevydá rozhodnutie o návrate.

Skutkový stav, konanie a prejudiciálna otázka

15. M, A a T, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, podali v Holandsku žiadosť o medzinárodnú ochranu. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť; ďalej len „Staatssecretaris“) rozhodnutiami z 28. februára, 9. októbra, resp. 13. júna 2018 zamietol tieto žiadosti ako neprípustné, lebo týmto cudzincom už boli platne priznané postavenia utečenca v Bulharsku, Španielsku a Nemecku.

16. Staatssecretaris v rozhodnutiach vyzval dotknutých cudzincov v súlade s § 62a ods. 3 Vreemdelingenwet 2000 (ktorým bol do holandského práva prebratý článok 6 ods. 2 smernice 2008/115), aby bezodkladne odišli na územie členského štátu, ktorý im poskytol medzinárodnú ochranu, a okrem toho ich upozornil, že im hrozí odsun, pokiaľ túto výzvu neuposlúchnu. Cudzinci výzvu neuposlúchli. Staatssecretaris ich následne 28. septembra, 22. novembra, resp. 25. októbra 2018 zaistil podľa § 59 ods. 2 Vw, aby zabezpečil ich odchod do dotknutých členských štátov.

17. M, A a T podali žaloby na Rechtbank Den Haag (Okresný súd Haag, Holandsko). V žalobách okrem iného uviedli, že zaistenie bolo nezákonné, lebo chýbalo rozhodnutie o návrate.

18. Rechtbank Den Haag (Okresný súd Haag) vo veciach M a A konštatoval, že Staatssecretaris ich podľa § 59 ods. 2 Vw aj napriek chýbajúcemu predchádzajúcemu rozhodnutiu o návrate zaistil zákonne. Rozhodnutie o návrate nie je podľa uvedeného súdu potrebné na účely zaistenia podľa § 59 ods. 2 Vw. Žaloby preto zamietol ako nedôvodné.

19. Naopak, Rechtbank Den Haag (Okresný súd Haag) vo veci T okrem iného konštatoval, že nie je jasné, či § 59 Vw možno uplatniť ako právny základ na zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín s cieľom zabezpečiť ich odchod do iného členského štátu. Možné to je len vtedy, ak pojem „návrat“ má v § 59 ods. 2 Vw iný význam ako v ostatných odsekoch § 59. Podľa uvedeného súdu sa neukázalo, že by to zákonodarca zamýšľal pri prebratí smernice 2008/115 do § 59 Vw tak, že pojem „návrat“ vo Vw by sa mal v súlade s vymedzením pojmu v smernici 2008/115 vykladať reštriktívne. Okrem toho Staatssecretaris niektoré podklady nepodal na Rechtbank Den Haag (Okresný súd Haag) včas a kompletne. Zaistenie T bolo preto od okamihu jeho nariadenia nezákonné.

20. M a A podali odvolanie na vnútroštátny súd a to isté urobil Staatssecretaris vo veci T.

21. Vnútroštátny súd uvádza, že dotknuté spory sa týkajú iba možného nároku M, A a T na náhradu škody spôsobenej zaistením, a poukazuje na to, že výsledok týchto sporov závisí od toho, či smernica 2008/115 bráni tomu, aby Staatssecretaris zaistil takých štátnych príslušníkov tretích krajín, o akých ide vo veci samej, na základe § 59 ods. 2 Vw s cieľom zabezpečiť ich presun do iného členského štátu bez vydania rozhodnutia o návrate v zmysle § 62a ods. 3 Vw.

22. Za týchto okolností Raad van State (Štátna rada, Holandsko) rozhodla o prerušení konania a uznesením zo 4. septembra 2019, ktoré bolo Súdnemu dvoru doručené 11. septembra 2019, položila Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Bráni smernica... 2008/115..., najmä jej články 3, 4, 6 a 15, tomu, aby cudzinec, ktorému bola poskytnutá medzinárodná ochrana v inom členskom štáte..., bol zaistený podľa vnútroštátnych predpisov s cieľom jeho odsunu do tohto iného členského štátu, pokiaľ bol v tejto súvislosti síce vyzvaný, aby odišiel na územie tohto členského štátu, no následne nebolo vydané nijaké rozhodnutie o návrate?“

23. Písomné pripomienky predložili M, T, estónska, holandská a poľská vláda, ako aj Európska komisia. Na pojednávaní 9. júla 2020 boli vypočutí M, T, holandská vláda a Komisia.

Posúdenie

24. Vnútroštátny súd sa svojou otázkou v podstate pýta, či články 3, 4, 6 a 15 smernice 2008/115 bránia tomu, aby členský štát na základe vnútroštátneho práva zaistil neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý požíva medzinárodnú ochranu v inom členskom štáte, ak je účelom zaistenia presun dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny do príslušného iného členského štátu a keď bol štátny príslušník tretej krajiny vyzvaný na okamžitý odchod na územie tohto iného členského štátu, ale nebolo vydané rozhodnutie o návrate v zmysle smernice 2008/115.

25. Pri navrhovaní odpovede na túto otázku najprv preskúmam, či sa smernica 2008/115 uplatní v takých situáciách, aké opísal vnútroštátny súd. Dospejem k záveru, že áno. Následne sa budem zaoberať otázkou všeobecných povinností členského štátu v zmysle smernice a nakoniec osobitnými povinnosťami, ktoré členským štátom vyplývajú zo smernice, pokiaľ ide o zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny.

Uplatniteľnosť smernice 2008/115

26. Smernica 2008/115 sa podľa svojho článku 2 ods. 1 uplatní na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu.

27. Vnútroštátny súd uvádza, že všetci traja dotknutí štátni príslušníci tretích krajín požívajú medzinárodnú ochranu, každý v inom členskom štáte. Každý z nich je preto oprávnený zdržiavať sa v členskom štáte, ktorý mu udelil medzinárodnú ochranu.

28. Vnútroštátny súd ďalej konštatuje, že všetci traja dotknutí štátni príslušníci tretích krajín sa na území Holandska zdržiavajú neoprávnene. Ich pobyt nie je v súlade so zákonom a neuplatnia sa na nich ani výnimky zakotvené v článku 2 ods. 2 smernice 2008/115.

29. Situácia dotknutých troch štátnych príslušníkov tretích krajín v dôsledku toho patrí do pôsobnosti smernice 2008/115 a v zásade sa na nich vzťahujú spoločné normy a postupy upravené v tejto smernici.

Všeobecné povinnosti vyplývajúce zo smernice 2008/115

30. Vyvoláva to otázku povinností, ktoré predovšetkým Holandskému kráľovstvu vyplývajú zo smernice 2008/115, najmä či bol tento členský štát povinný vydať rozhodnutie o návrate v zmysle článku 6 ods. 1 smernice 2008/115.

Doslovný výklad článku 6 ods. 2 smernice 2008/115 aj s ohľadom na systém stanovený smernicou

31. Podľa článku 6 ods. 2 smernice 2008/115 sa od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu a majú platné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie udeľujúce právo na pobyt, ktoré vydal iný členský štát, vyžaduje, aby bezodkladne odišli na územie tohto iného členského štátu. Ak dotknutý štátny príslušník tretej krajiny túto požiadavku nedodrží alebo ak sa z dôvodu verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti požaduje jeho bezodkladný odchod, uplatňuje sa článok 6 ods. 1 smernice 2008/115.

32. Keďže všetci traja dotknutí štátni príslušníci tretích krajín požívajú medzinárodnú ochranu, každý z nich v inom členskom štáte, majú právo zdržiavať sa v príslušnom inom členskom štáte. Holandské kráľovstvo im nariadilo, aby odišli z Holandska do týchto iných členských štátov, oni však tieto výzvy neuposlúchli.

33. V takej situácii z článku 6 ods. 1 smernice 2008/115 vyplýva členskému štátu povinnosť vydať rozhodnutie o návrate. Ako však teraz vysvetlím, Holandské kráľovstvo také rozhodnutie z právneho hľadiska nemohlo vydať.

34. „Návrat“ znamená proces návratu štátneho príslušníka tretej krajiny do (1) jeho krajiny pôvodu, (2) krajiny tranzitu v súlade s dvojstrannými dohodami o readmisii alebo dohodami EÚ o readmisii či inými dojednaniami alebo (3) inej tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme.⁴

35. Keďže neexistovala krajina tranzitu (2) ani iná tretia krajina, do ktorej sa dotknutá osoba rozhodla dobrovoľne vrátiť (3), jedinou možnosťou v súlade so smernicou bol návrat do krajín pôvodu.

36. Vnútroštátny súd však konštatuje, že vydanie rozhodnutia o návrate do krajín pôvodu nebolo možné, lebo by bolo v rozpore so zásadou zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Ako je totiž uvedené v článku 5 smernice 2008/115, členský štát musí pri vykonávaní tejto smernice brať do úvahy zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia, ktorú navyše zaručuje článok 18 a článok 19 ods. 2 Charty.

37. V tomto štádiu preto môžem konštatovať, že predmetná vec síce patrí do pôsobnosti smernice 2008/115, Holandské kráľovstvo však nebolo povinné vydať rozhodnutie o návrate podľa článku 6 ods. 1 tejto smernice.⁵

38. Taký výklad je v súlade s pripomienkami všetkých účastníkov konania a podľa všetkého ide o prevládajúci názor v právnej náuke.⁶

Teleologický výklad článku 6 ods. 2 smernice 2008/115

39. Je však možný aj odlišný výklad článku 6 ods. 1 a 2 smernice 2008/115.

40. V prípade, že štátny príslušník tretej krajiny neuposlúchne výzvu na okamžitý odchod na územie iného členského štátu, zdalo by sa, že plný účinok článku 6 ods. 2 smernice 2008/115 by bol najlepšie zabezpečený vydaním rozhodnutia *o návrate do iného členského štátu*. Posilňovalo by to postup upravený v článku 6 ods. 2 smernice. Znamenalo by to aj zmenu významu pojmu „návrat“ vymedzeného v článku 3 bode 3 smernice, pokiaľ ide o určité špecifické situácie.

41. Taký postup by mal obrovskú výhodu v tom, že by bol jasný a ľahko uplatniteľný v praxi. Existovalo by rozhodnutie o návrate podľa článku 6 ods. 1 smernice 2008/115, čo by znamenalo, že všetky ustanovenia smernice týkajúce sa uvedeného postupu, predovšetkým ustanovenie o zaistení (článok 15), by sa mohli uplatniť bez akýchkoľvek prekážok.

4 Pozri článok 3 bod 3 smernice 2008/115.

5 Je jasné, že ak a keď už podmienky zákazu vyhostenia alebo vrátenia nie sú splnené, povinnosť vydať rozhodnutie o návrate podľa článku 6 ods. 1 smernice 2008/115 opäť existuje.

6 Pozri napríklad LUTZ, F.: Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. In: HAILBRONNER, K., THYM, D. (eds.): *EU immigration and asylum law – a commentary*. 2. vydanie. Munich, Oxford, Baden-Baden: C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016, článok 6, bod 13, na s. 689.

42. Nezáväzná, predsa však poučná „príručka o návrate“ vydaná Komisiou sa podľa mňa uberá týmto smerom, keď stanovuje: „ak štátny príslušník tretej krajiny nesúhlasí s dobrovoľným vrátením sa v súlade s článkom 6 ods. 2 do členského štátu, ktorého povolenia je držiteľom, uplatňuje sa článok 6 ods. 1 a prijme sa rozhodnutie o návrate, ktorým sa stanoví priamy návrat do tretej krajiny. *Osobu nemožno vrátiť späť do iného členského štátu násilne..., ak za určitých okolností návrat/odsun do tretej krajiny nie je možný a členský štát, ktorý vydal povolenie, súhlasí so spätným prijatím tejto osoby.*“⁷.

43. Dve veci z práve citovaného úryvku nie sú jasné. Po prvé nie je jasné, či je taký postup pre členský štát povinný, alebo nepovinný. Po druhé Komisia nešpecifikuje, či ide o postup na základe článku 6 smernice 2008/115 (čo by bolo v rozpore so znením článku 3 bodu 3 smernice) alebo či ide o postup upravený vnútroštátnym právom.

44. Na základe toho by som uviedol jednu výstrahu. Akokoľvek sa taký prístup môže zdať pritažlivý, podľa môjho názoru je ťažké zosúladiť ho s jasným znením článku 3 bodu 3, t. j. návrat znamená návrat do tretej krajiny⁸. Okrem toho mám veľké pochybnosti o tom, že zavedenie „postupu návratu medzi členskými štátmi“ je odrazom vôle normotvorcu. Navyše by z toho vyplývala otázka, či by bol taký výklad platný iba v takých veciach, akou je spor vo veci samej, kde členský štát nemôže vydať rozhodnutie o návrate do tretej krajiny z dôvodu zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, alebo či by sa uplatnil vo všetkých prípadoch v pôsobnosti článku 6 ods. 2 smernice, t. j. keď je štátny príslušník tretej krajiny držiteľom platného povolenia na pobyt alebo iného oprávnenia udeľujúceho právo na pobyt, ktoré vydal iný členský štát.⁹

45. Z tohto dôvodu by som Súdnemu dvoru nenavrhol práve uvedený výklad. Skôr by som sa držal znenia článku 3 bodu 3 a článku 6 ods. 1 a 2 smernice 2008/115 a potvrdil by som návrh, ktorý som uviedol v bodoch 31 až 38 týchto návrhov.

Osobitné povinnosti vyplývajúce zo smernice 2008/115: zaistenie s cieľom presunu štátneho príslušníka tretej krajiny do iného členského štátu?

46. Vyvoláva to otázku, či ustanovenia smernice 2008/115 bránia Holandskému kráľovstvu v zaistení dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín s cieľom ich presunu do členského štátu, v ktorom požívajú medzinárodnú ochranu.

Možnosť zaistenia

47. Ustanovením smernice 2008/115, ktoré je venované zaisteniu, je článok 15. Toto ustanovenie podrobne upravuje, za akých podmienok môžu členské štáty zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému je vedené konanie o návrate *na účely prípravy jeho návratu* a/alebo vykonania odsunu.

48. V prípade neexistencie konania o návrate sa však toto ustanovenie v prejednávanej veci neuplatní. Opakujem, že Holandské kráľovstvo chcelo len presunúť štátnych príslušníkov tretích krajín do členského štátu, nie vrátiť ich do krajín pôvodu mimo EÚ.

7 Pozri 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, bod 5.4). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

8 Krajiny pôvodu, tranzitnej krajiny alebo inej príslušnej tretej krajiny, ako je špecifikované v už citovanom ustanovení.

9 Keby sa na poslednú uvedenú situáciu uplatnil aj „postup návratu medzi členskými štátmi“, v skutočnosti by to znamenalo, že členský štát (členský štát A), ktorý ochotne udeľuje povolenia alebo oprávnenia na pobyt, by vlastne určoval, či v situácii, v ktorej dotknutá osoba odišla do iného členského štátu (členský štát B), môže členský štát B začať následné konanie o „návrate“ do členského štátu A alebo do krajiny pôvodu. Mohlo by to viesť k nejednotnému uplatňovaniu smernice a narušiť systém, ktorý sa smernica usiluje zaviesť, a to návrat štátnych príslušníkov tretích krajín do štátov pôvodu.

49. V dvoch situáciách však Súdny dvor vo svojej judikatúre akceptoval zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny z dôvodu neoprávneného pobytu, hoci to ide nad rámec článku 15 smernice 2008/115,¹⁰ konkrétne, keď sa uplatní konanie o návrate upravené v smernici 2008/115 a štátny príslušník sa (stále) neoprávnené zdržiava na tomto území bez opodstatneného dôvodu, ktorý by mu bránil v návrate („situácia Achughbaban“¹¹) a keď sa uplatní konanie o návrate a dotknutá osoba opätovne vstúpi na územie tohto členského štátu v rozpore so zákazom vstupu („situácia Celaj“¹²).¹³

50. Ani jedna zo situácií opísaných v predchádzajúcom bode sa však v prejednávanej veci neuplatní. V situáciách Achughbaban aj Celaj dotknutý členský štát uplatnil konanie o návrate, hoci vo veci Achughbaban neúspešne. V prejednávanej veci však Holandské kráľovstvo (správne) neuplatnilo konanie o návrate, ale postup presunu do iného členského štátu.

51. Ťažko by som dokázal pripustiť, že v takej situácii, ktorá síce vo všeobecnosti je v pôsobnosti smernice 2008/115, hoci sa v nej v plnej miere neuplatnia všetky jej ustanovenia, by členský štát v zásade nemal možnosť zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny, samozrejme za určitých podmienok.¹⁴

52. Smernica 2008/115 podľa mňa preto kategoricky a v zásade nebráni zaisteniu dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín.

Podmienky zaistenia

53. Pokiaľ ide o podmienky zaistenia, keďže prejednávaná vec patrí do pôsobnosti smernice 2008/115 (na základe článku 2 tejto smernice), ako som uviedol vyššie, prípadné opatrenie zaistenia, ktoré by sa členský štát mohol rozhodnúť uplatniť, musí byť v súlade s *cieľom* smernice a s jej *zásadami*.¹⁵

54. Z článku 1 smernice 2008/115, ako aj z odôvodnení 2 a 24 smernice vyplýva, že politika tejto smernice sa má sledovať pri plnom dodržiavaní ľudských práv a dôstojnosti dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín a že táto smernica rešpektuje základné práva a zásady uznané predovšetkým v Charte.

55. V minulosti som konštatoval, že cieľom smernice je zabezpečiť rovnováhu medzi právami a záujmami členských štátov v oblasti kontroly vstupu, pobytu a odsunu cudzincov a individuálnymi právami dotknutých osôb.¹⁶ Pokiaľ ide o individuálne práva, smernica 2008/115 zohľadňuje judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti práva na slobodu a „Dvadsať usmernení o nútenom návrate“, ktoré prijal Výbor ministrov Rady Európy 4. mája 2005¹⁷ a na ktoré smernica 2008/115 odkazuje vo svojom odôvodnení 3.¹⁸

10 V oboch týchto veciach išlo o uloženie trestu odňatia slobody podľa trestného práva, čo je však v tomto prípade nepodstatné.

11 Pozri rozsudok zo 6. decembra 2011, Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 50 a prvá zarážka výroku).

12 Pozri rozsudok z 1. októbra 2015, Celaj (C-290/14, EU:C:2015:640, bod 33 a výrok).

13 Súdny dvor to odôvodnil tým, že smernica 2008/115 sa vzťahuje výhradne na návrat štátnych príslušníkov tretích krajín neoprávnené sa zdržiavajúcich na území členského štátu a jej cieľom nie je zosúladiť vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa pobytu cudzincov, pozri rozsudok zo 6. decembra 2011, Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 28). Navyše smernica pri určovaní oprávnenosti pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny nebráni jeho umiestneniu do väzby, pozri rozsudok zo 6. decembra 2011, Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 29).

14 Z hľadiska členského štátu i z hľadiska štátneho príslušníka tretej krajiny je presun do iného členského štátu, v ktorom štátny príslušník tretej krajiny dokonca požíva medzinárodnú ochranu, menej dramatický než konanie o návrate do tretej krajiny.

15 Mimochodom, to isté by platilo aj v „situácii Achughbaban“. Aj tam Súdny dvor uviedol, že plánované zaistenie sa musí uskutočniť „v súlade so zásadami uvedenými v smernici a s jej cieľom“, pozri rozsudok zo 6. decembra 2011, Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 46).

16 Pozri stanovisko, ktoré som predniesol vo veci Direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vätrešnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, bod 45).

17 Pozri Výbor ministrov, dokument CM(2005) 40 v konečnom znení.

18 Pozri stanovisko, ktoré som predniesol vo veci Direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vätrešnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, bod 45).

56. Okrem toho som v minulosti konštatoval, že vnútroštátne ustanovenie, ktoré patrí do pôsobnosti smernice 2008/115, znamená vykonávanie práva EÚ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty a musí byť v súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ vrátane základných práv zakotvených v Charte.¹⁹

57. Článok 52 ods. 1 Charty stanovuje, že akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v Charte musí byť stanovené zákonom a musí rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd, ako aj dodržiavať zásadu proporcionality. V rozsahu, v akom Charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísanom v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“), článok 52 ods. 3 Charty stanovuje, že zmysel a rozsah týchto práv musí byť rovnaký ako zmysel a rozsah práv stanovených v uvedenom dohovore, pričom spresňuje, že právo EÚ môže priznávať širší rozsah ochrany. Na účely výkladu článku 6 Charty teda treba zohľadniť článok 5 EDLP ako hranicu minimálnej ochrany.²⁰

58. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva musí byť každé odňatie slobody zákonné nielen v tom zmysle, že musí mať právny základ vo vnútroštátnom práve, ale aj v tom zmysle, že zákonnosť sa týka kvality tohto práva, čo znamená, že vnútroštátna právna úprava umožňujúca odňatie slobody musí byť dostatočne dostupná, presná a jej uplatňovanie musí byť predvídateľné, aby sa predišlo nebezpečenstvu svojoľnosti.²¹

59. Na základe týchto konštatovaní môžem uviesť nasledujúce pripomienky.

60. Členský štát, ktorý sa usiluje o presun neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny do iného členského štátu, v ktorom jeho pobyt už nebude neoprávnený, bezpochyby prispieva nielen k presadzovaniu cieľov smernice 2008/115, ale aj cieľov politiky Európskej únie v oblasti azylu a prisťahovalectva vo všeobecnosti.

61. Ďalej je potrebné preskúmať otázku, či príslušný členský štát dodržiava základné práva dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny. Keďže článok 15 smernice 2008/115, ktorý sa síce v prejednávanej veci neuplatní, ako som ukázal vyššie, sa usiluje zohľadniť a začleniť judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, pokiaľ ide o článok 5 EDLP, ktorý je funkčným ekvivalentom článku 6 Charty,²² môžem konštatovania týkajúce sa tohto ustanovenia použiť ako zdroj inšpirácie, lebo článok 15 smernice 2008/115 chráni základné práva a záujmy osoby, ktorá má byť zaistená.²³

62. Zaistenie môže slúžiť len na účely presunu do iného členského štátu. Malo by sa používať iba ako posledná možnosť, t. j. keď existuje riziko úteku alebo keď sa dotknutý štátny príslušník tretej krajiny vyhýba alebo bráni postupu presunu. Navyše zaistenie by malo trvať čo najkratšie, len dovtedy, kým prebiehajú prípravy na odsun, a malo by sa vykonať s náležitou starostlivosťou.

63. Z toho vyplýva, že zaistenie by sa malo nariadiť len na individuálnom základe a po zohľadnení konkrétneho správania dotknutého jednotlivca.

64. Okrem toho ho správne alebo súdne orgány musia nariadiť písomne s uvedením skutkových a právnych dôvodov, pričom toto rozhodnutie musí byť súdom preskúmateľné. Zaistenie sa pravidelne preskúmava a v prípade predĺženia lehoty naň dohliada súdny orgán.

19 Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci JZ (Trest odňatia slobody v prípade zákazu vstupu) (C-806/18, EU:C:2020:307, bod 45).

20 Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesol vo veci JZ (Trest odňatia slobody v prípade zákazu vstupu) (C-806/18, EU:C:2020:307, bod 46).

21 Pozri v tomto smere rozsudok ESLP z 21. októbra 2013, Del Río Prada v. Španielsko (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, bod 125).

22 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 43). Pozri tiež stanovisko, ktoré som predniesol vo veci Direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vätrešnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, bod 2 vrátane poznámky pod čiarou 3).

23 Treba poukázať na to, že v nijakom prípade to neznamená analogické uplatnenie článku 15 smernice 2008/115. Ide tu skôr o úsilie normotvorcu EÚ o vyváženie záujmov štátu (návrat/odsun) a základných práv štátneho príslušníka tretej krajiny.

65. Vnútroštátnemu súdu prináleží posúdiť zlučiteľnosť dotknutých vnútroštátnych ustanovení so základnými právami v zmysle Charty v spojení s EDLP vrátane vyššie uvedenej judikatúry.

66. Ak vnútroštátny súd zistí, že tieto zásady boli dodržané, zaistenie bolo v súlade so zákonom, keďže smernica 2008/115 mu nebránila.

Návrh

67. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázku, ktorú mu položila Raad van State (Štátna rada, Holandsko), takto:

Články 3, 4, 6 a 15 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, nebránia tomu, aby členský štát podľa vnútroštátneho práva zaistil neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorému bola udelená medzinárodná ochrana v inom členskom štáte, pokiaľ je účelom zaistenia presun dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny do tohto iného členského štátu a pokiaľ bol štátny príslušník tretej krajiny vyzvaný na okamžitý odchod na územie tohto iného členského štátu, ale nebolo voči nemu vydané rozhodnutie o návrate v zmysle smernice 2008/115, ak sú dodržané články 6 a 52 Charty základných práv Európskej únie, čo musí overiť vnútroštátny súd.