

STANOVISKO GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

JÁN MAZÁK

prednesené 1. apríla 2011¹

1. Corte d'appello di Trento (Taliansko) položil Súdnemu dvoru dve prejudiciálne otázky týkajúce sa 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 území², v tomto znení:
2. možnosti, aby sa postihovala trestom odňatia slobody až na štyri roky len nedostatočná spolupráca dotknutej osoby pri konaní o vyhostení a najmä len v dôsledku nerešpektovania prvého príkazu na odsun, ktorý vydal správny orgán?“

„Bránia články 15 a 16 smernice 2008/115/ES vzhľadom na zásadu lojálnej spolupráce, ktorej potrebným účinkom je dosiahnutie cieľov smernice, a na zásadu proporcionality, primeranosti a dôvodnosti trestu:

2. Vnútroštátny súd zastáva názor, že odpoveď Súdneho dvora na položené otázky je potrebná na rozhodnutie o odvolaní, ktoré podal H. El Dridi, štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava v Taliansku, proti rozsudku vydanému Tribunale di Trento (Taliansko), ktorým bol odsúdený na trest odňatia slobody na jeden rok za trestný čin zistený 29. septembra 2010 spočívajúci v neuposlušnutí príkazu vydaného Questore³ opustiť štátne územie v lehote piatich dní.

1. možnosti, aby sa trestne postihovalo porušenie jedného úseku správneho konania o návrate skôr, ako sa toto konanie skončí, pričom sa použije najprísnejšie správne donucovacie opatrenie;

3. Konkrétnejšie ide o príkaz na odsun, ktorý vydal Questore di Udine 21. mája 2010 na základe rozhodnutia o vyhostení vydaného prefektom v Turíne 8. mája 2004 a ktorý bol doručený H. El Dridimu pri jeho prepustení na slobodu po výkone trestu za závažné trestné činy týkajúce sa omamných látok. Questore

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. EÚ L 348, s. 98.

3 — Ide o policajného riaditeľa miestnej polície.

odôvodnil tento príkaz na odsun nemožnosťou prevozu H. El Dridiho na hranice z dôvodu nedostupnosti vozidla alebo iných dopravných prostriedkov a neexistencie dokladov totožnosti, ako aj nemožnosťou umiestniť ho v zariadení určenom na zaistenie z dôvodu nedostatku miest.

4. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že H. El Dridi je vo väzbe, pretože je obvinený z uvedeného trestného činu. Preto Súdny dvor na základe žiadosti vnútroštátneho súdu v súlade s článkom 267 štvrtým odsekom ZFEÚ rozhodol, že tento návrh na začatie prejudiciálneho konania prejedná v naliehavom konaní.

5. V tomto konaní predložili Súdnemu dvoru písomné pripomienky H. El Dridi, talianska vláda, ako aj Európska komisia. Všetci sa zároveň zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 30. marca 2011.

6. H. El Dridi navrhol Súdnemu dvoru, aby odpovedal na položené otázky tak, že články 15 a 16 smernice 2008/115, ktoré majú priamy účinok v právnom poriadku členských štátov, bránia možnosti členského štátu uložiť trest odňatia slobody za nerešpektovanie príkazu na odsun adresovaného štátnemu

príslušníkovi tretej krajiny v rámci správneho konania o návrate.

7. Komisia navrhla takmer totožnú odpoveď. Doplnila, že nielen články 15 a 16 smernice 2008/115, ale aj článok 7 ods. 1 a článok 8 ods. 1 uvedenej smernice bránia predmetnej vnútroštátnej právnej úprave.

8. Talianska republika, ktorá zastáva opačný názor, navrhla Súdnemu dvoru, aby na položené otázky odpovedal tak, že smernica 2008/115 a zásada práva Spoločenstva týkajúca sa lojálnej spolupráce v záujme dosiahnutia potrebného účinku nebránia predmetnej vnútroštátnej právnej úprave, ak je príkaz na odsun na základe konkrétneho posúdenia súdu v súlade s ustanoveniami tejto smernice.

Právny rámec

Smernica 2008/115

9. Ako vyplýva z odôvodnení č. 2 a 20 a z článku 1 smernice 2008/115, jej cieľom je stanovenie spoločných pravidiel týkajúcich sa

návratu, odsunu, používania donucovacích opatrení, zaistenia a zákazu vstupu vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu, pričom tieto pravidlá by mali byť základom účinnej politiky odsunu.

10. Článok 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115 priznáva členským štátom možnosť rozhodnúť sa neuplatňovať túto smernicu na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat ako trestná sankcia alebo ich návrat z trestnej sankcie vyplýva alebo voči ktorým prebieha extradičné konanie.

11. V súlade s odôvodnením č. 10 smernice 2008/115, ktoré stanovuje, že dobrovoľný návrat štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu, by mal mať prednosť pred núteným návratom, článok 7 tejto smernice nazvaný „Dobrovoľný odchod“ stanovuje:

„1. V rozhodnutí o návrate sa poskytne primeraná lehota na dobrovoľný odchod v dĺžke od siedmich do tridsiatich dní bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 a 4. ...

...

4. Ak existuje riziko úteku alebo ak žiadosť o legálny pobyt bola zamietnutá ako zjavne neodôvodnená alebo podvodná, alebo ak dotknutá osoba predstavuje riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, členské štáty môžu upustiť od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní.“

12. Článok 8 smernice 2008/115 nazvaný „Odsun“ znie:

„1. Členské štáty prijímajú všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate, ak sa neposkytla lehota na dobrovoľný odchod v súlade s článkom 7 ods. 4 alebo sa nespĺnila povinnosť návratu v rámci lehoty na dobrovoľný odchod poskytnutej v súlade s článkom 7.

...

4. V prípade, že členské štáty použijú na odsun štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa odsunu bráni, ako poslednú možnosť donucovacie opatrenia, takéto opatrenia musia byť primerané a použitie sily nesmie prekročiť rozumnú mieru. Tieto opatrenia sa uplatňujú v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a v súlade so základnými právami a pri riadnom rešpektovaní dôstojnosti a telesnej

integrity dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny.

...“

13. Článok 15 smernice 2008/115, ktorý je súčasťou kapitoly venovanej zaisteniu na účely odsunu a je nazvaný „Zaistenie“, znie:

„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 [obdobie a trvá, len pokiaľ prebiehajú a s náležitou starostlivosťou sa vykonávajú prípravy na odsun – *neoficiálny preklad*].

...

I - 3020

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 [alebo už nie sú splnené podmienky – *neoficiálny preklad*] 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 [maximálnu dobu – *neoficiálny preklad*] zaistenia, ktorá nesmie presiahnuť šesť mesiacov.

6. Členské štáty môžu lehotu [dobu – *neoficiálny preklad*] 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.“

14. Článok 16 ods. 1 smernice 2008/115 stanovuje, že 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.

15. Podľa článku 20 smernice 2008/115 boli členské štáty povinné uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou s výnimkou jej článku 13 ods. 4 najneskôr do 24. decembra 2010.

Vnútroštátna právna úprava

16. Talianska republika do 24. decembra 2010 neprijala právne predpisy požadované smernicou 2008/115.

17. Problematiku prisťahovalectva upravuje legislatívny dekrét č. 286 z 25. júla 1998, ktorým sa vyhlasuje úplné znenie ustanovení týkajúcich sa právnej úpravy prisťahovalectva a pravidiel týkajúcich sa postavenia cudzinca (ďalej len „legislatívny dekrét č. 286/1998“).

18. Článok 13 legislatívneho dekrétu č. 286/1998 nazvaný „Správne vyhostenie“ stanovuje:

„1. Z dôvodov verejného poriadku a štátnej bezpečnosti môže minister vnútra rozhodnúť o vyhostení cudzinca, aj keď nemá pobyť na území štátu...“

2. Prefekt rozhodne o vyhostení, ak cudzinec:

a) vstúpil na územie štátu bez toho, aby sa podrobil hraničnej kontrole, a nebol vrátený späť v súlade s článkom 10;

b) sa zdržiava na území štátu bez podania oznámenia podľa článku 27 ods. 1a alebo bez toho, aby v stanovenej lehote požiadal o povolenie na pobyt, s výnimkou prípadov, keď je toto omeškanie spôsobené vyššou mocou, alebo napriek tomu, že mu bolo povolenie na pobyt odňaté alebo bola zrušená jeho platnosť, alebo aj preto, že nepožiadal o jeho obnovenie, hoci jeho platnosť skončila pred viac než šesťdesiatimi dňami. ...

...

4. Vyhostenie vždy vykonáva Questore s vrátením na hranicu poriadkovými silami s výnimkou prípadov uvedených v odseku 5.

5. Ak cudzinec zostal na území štátu napriek tomu, že od skončenia platnosti jeho povolenia na pobyt uplynulo viac ako šesťdesiat dní, a nepožiadaval o predĺženie jeho platnosti, v rozhodnutí o vyhostení sa mu uloží povinnosť opustiť územie štátu v lehote pätnástich dní. Ak podľa názoru prefekta existuje konkrétne nebezpečenstvo, že cudzí štátny príslušník sa bude vyhýbať výkonu rozhodnutia, Questore rozhodne o okamžitom prevoze na hranice. ...“

zariadení neumožnil výkon vyhostenia alebo vrátenia na hranicu, Questore cudzincovi nariadi, aby do piatich dní opustil územie štátu. Príkaz má písomnú formu a uvádza dôsledky neoprávneného pobytu na území štátu, pokiaľ ide o sankcie, ktoré možno uložiť, a to aj v prípade recidív. ...

19. Článok 14 legislatívneho dekrétu č. 286/1998 týkajúci sa výkonu rozhodnutia o vyhostení cudzinca, ktorý sa neoprávnene zdržiava v Taliansku, znie:

„1. Ak nie je možné vyhostenie vykonať okamžite vrátením na hranicu alebo navrátením, lebo cudzincovi treba poskytnúť pomoc, vykonať dodatočné kontroly jeho totožnosti alebo štátnej príslušnosti alebo získať cestovné doklady, alebo z dôvodu nedostupnosti dopravcu alebo iného vhodného dopravného prostriedku, Questore rozhodne o zaistení cudzinca na nevyhnutný čas v najbližšom zariadení určenom na zaistenie...

...

5a) Ak nie je možné poskytnúť cudzincovi ubytovací priestor v niektorom zo zariadení na zaistenie alebo ak pobyt v takomto

5b) Cudzincovi, ktorý sa na území štátu zdržiava neoprávnene bez toho, aby mal na to legitímny dôvod, čím porušuje príkaz vydaný Questore podľa odseku 5a, možno uložiť trest odňatia slobody na jeden rok až štyri roky, ak sa o vyhostení alebo vrátení rozhodlo po neoprávnenom vstupe na vnútroštátne územie v zmysle článku 13 ods. 2 písm. a) a c) alebo ak cudzinec nepožiadaval o povolenie na pobyt alebo nenahlásil svoju prítomnosť na území štátu v stanovenej lehote bez toho, aby k tomu došlo v dôsledku zásahu vyššej moci, alebo ak mu bolo povolenie na pobyt odňaté alebo bola zrušená jeho platnosť. Trest odňatia slobody na šesť mesiacov až jeden rok sa ukladá, ak bolo rozhodnuté o vyhostení, lebo doba platnosti povolenia na pobyt uplynula pred viac než šesťdesiatimi dňami a nebolo požiadané o jeho obnovenie, alebo pokiaľ bola žiadosť o povolenie na pobyt zamietnutá, alebo ak sa cudzinec zdržiaval na území štátu v rozpore s článkom 1 ods. 3 zákona č. 68 z 28. mája 2007. S výnimkou prípadov, keď je cudzinec vo väzbe, je nové rozhodnutie o vyhostení s vrátením na hranicu poriadkovými silami v každom prípade prijaté v prípade

nevykonania príkazu na odsun vydaného Qu-estore podľa odseku 5a. Ak nie je vrátenie na hranicu možné, uplatnia sa ustanovenia odsekov 1 a 5a tohto článku a v prípade potreby aj článok 13 ods. 3.

neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín na účely odsunu, bránia ustanoveniu vnútroštátneho práva, ktoré stanovuje, že nerešpektovanie rozhodnutia vnútroštátneho orgánu, ktorým bolo neoprávnene sa zdržiavajúcemu cudzincovi nariadené, aby v stanovenej lehote opustil územie štátu, predstavuje trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody až na štyri roky.

5c) Cudzincovi, ktorému je určené rozhodnutie o vyhostení uvedené v odseku 5b a nový príkaz na odsun uvedený v odseku 5a a ktorý neoprávnene zotráva na území štátu, môže byť uložený trest odňatia slobody na jeden rok až päť rokov. V každom prípade sa uplatňujú ustanovenia odseku 5b tretia a posledná veta.

5d) Pokiaľ ide o porušenia uvedené v odseku 5b prvej vete a v odseku 5c, postupuje sa ‚par rito direttissimo‘ [zjednodušeným konaním] a zadržanie páchateľa je povinné...“

21. Aby bola moja odpoveď na položené otázky použiteľná a užitočná bez ohľadu na to, či osoba, akou je H. El Dridi, čiže osoba stíhaná za trestný čin spočívajúci v nerešpektovaní rozhodnutia vnútroštátneho orgánu, ktorým mu bolo nariadené, aby opustil územie štátu v stanovenej lehote, bola zadržaná alebo bola vo väzbe v rámci trestného konania, ako aj bez ohľadu na to, či takáto osoba bola napokon odsúdená na trest odňatia slobody, domnievam sa, že treba analyzovať nielen články 15 a 16 smernice 2008/115, ale aj článok 8 ods. 1 tejto smernice, ako aj samotné konanie o návrate upravené touto smernicou.

Posúdenie

20. Položené dve otázky, na ktoré treba podľa môjho názoru odpovedať spoločne, chápem tak, že vnútroštátny súd žiada Súdny dvor, aby sa zameral na otázku, či články 15 a 16 smernice 2008/115, ktoré upravujú zaistenie

22. V prvom rade je však potrebné určiť, či sa smernica 2008/115 vzhľadom na svoj článok 2 ods. 2 písm. b) vzťahuje na situáciu, v akej sa nachádza H. El Dridi, čiže na situáciu cudzinca neoprávnene sa zdržiavajúceho na území členského štátu, voči ktorému sa vedie trestné

konanie z dôvodu, že neuposlúchol príkaz orgánu verejnej moci na opustenie územia štátu v stanovenej lehote.

alebo, podľa terminológie smernice 2008/115, povinnosť návratu nepredstavuje trestnú sankciu alebo dôsledok takejto sankcie. Tak rozhodnutie o vyhostení vydané prefektom, ako aj príkaz na odsun vydaný Questore predstavujú správne rozhodnutia prijaté z dôvodu neoprávneného pobytu dotknutej osoby, ktoré nesúvisia s odsúdením tejto osoby v trestnom konaní.

23. Článok 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115 poskytuje členským štátom možnosť rozhodnúť sa vylúčiť z pôsobnosti tejto smernice 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.

26. Trestné konanie, ktoré sa v súčasnosti vedie proti H. El Dridimu a ktoré môže viesť k uloženiu trestu odňatia slobody na jeden rok až štyri roky, totiž nie je príčinou povinnosti návratu, ale naopak dôsledkom nesplnenia tejto povinnosti.

24. Zo znenia tohto ustanovenia jasne vyplýva, že vylúčenie z osobnej pôsobnosti smernice 2008/115 sa môže uplatňovať len vtedy keď povinnosť návratu cudzinca mu bola uložená ako trestná sankcia alebo pokiaľ vyplýva z takejto sankcie.

27. Podľa môjho názoru z uvedených úvah vyplýva, že vylúčenie z pôsobnosti smernice 2008/115 upravené v článku 2 ods. 2 písm. b) tejto smernice sa na tento prípad nevzťahuje, a preto situácia, v ktorej sa nachádza H. El Dridi, patrí do pôsobnosti uvedenej smernice.

25. Hoci podľa ustálenej judikatúry Súdny dvor nemá právomoc vykladať vnútroštátne právo⁴, v tomto prípade z článkov 13 a 14 legislatívneho dekrétu č. 286/1998 vyplýva, že povinnosť opustiť územie členského štátu

28. Okrem toho, podľa môjho názoru, členský štát, ktorý neprijal ustanovenia na prebratie smernice (čo je práve prípad Talianskej republiky, pokiaľ ide o smernicu 2008/115), sa nemôže dovoliavať uplatnenia práva, ktoré

4 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. januára 2006, Cassa di Risparmio di Firenze a i., C-222/04, Zb. s. I-289, bod 63, ako aj zo 17. marca 2011, Naftiliakí Etairaia Thasou a Amaltheia I Naftiki Etairaia, C-128/10 a C-129/10, Zb. s. I-1885, bod 40.

vyplýva z tejto smernice, v tomto prípade práva členského štátu obmedziť osobnú pôsobnosť smernice. Pripustenie opaku by znamenalo, že členský štát môže využívať práva vyplývajúce zo smernice bez toho, aby splnil povinnosti, ktoré mu z nej vyplývajú, najmä povinnosti prijať ustanovenia na prebratie smernice.

29. Po tomto konštatovaní týkajúcom sa osobnej pôsobnosti smernice 2008/115, ktorej cieľom je zabezpečiť rovnováhu medzi právom členského štátu kontrolovať vstup, pobyt a odsun cudzincov⁵ na jednej strane a rešpektovaním základných práv cudzincov a ich dôstojnosti na druhej strane, možno pristúpiť k rozboru konania o návrate upraveného uvedenou smernicou.

30. Smernica 2008/115 uprednostňuje dobrovoľný odchod štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu. Preto rozhodnutie o návrate, teda v zmysle článku 3 bodu 4 smernice 2008/115 rozhodnutie, ktorým sa vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene, a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu,

musí vo všeobecnosti stanovovať primeranú lehotu na dobrovoľný odchod.

31. Ak sa nespĺnila povinnosť návratu v rámci uvedenej lehoty, čiže ak neoprávnene sa zdržiavajúci cudzinec nespĺní rozhodnutie vnútroštátneho orgánu, ktorým mu bola uložená povinnosť opustiť územie štátu v stanovenej lehote, členské štáty sú podľa článku 8 ods. 1 smernice 2008/115 povinné prijať všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate vrátane donucovacích opatrení ako krajnej možnosti.

32. Je pravda, že smernica 2008/115 neobsahuje taxatívny výpočet opatrení, ktoré možno prijať na vykonanie rozhodnutia o návrate. Vzhľadom na osobitný (jedinečný) charakter každého konania o návrate by to však ani nebolo možné.

33. V súlade s cieľom zabezpečiť rešpektovanie základných práv cudzincov a ich dôstojnosti však smernica 2008/115 v článkoch 15 až 18 uvádza a pomerne podrobne upravuje jedno z opatrení stanovených v článku 8 ods. 1 uvedenej smernice, a to zaistenie na účely odsunu, lebo zaistenie predstavuje závažný zásah do práva na slobodu zaručeného

5 — Európsky súd pre ľudské práva opakovane uvádza, že ide o dlhodobu ustálenú zásadu medzinárodného práva; pozri napríklad rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva *Moustaguim v. Belgicko* z 18. februára 1991, séria A č. 193, § 43, a *Riad a Idiab v. Belgicko* z 24. januára 2008, § 94.

článkom 6 Charty základných práv Európskej únie.

príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnené zdržiavajú na území členských štátov, na takéto správanie štátu.

34. V zmysle článku 15 ods. 1 smernice 2008/115 zaistenie predstavuje donucovacie opatrenie, ktoré možno použiť iba s cieľom pripraviť návrat a/alebo vykonať proces odsunu, pokiaľ sa nedajú účinne uplatniť iné dostatočné, ale miernejšie donucujúce opatrenia.

35. Treba tiež pripomenúť, že znenie článkov 15 a 16 smernice 2008/115 svedčí o tom, že jej tvorcovia sa usilovali odlišiť zaistenie na účely odsunu od pozbavenia osobnej slobody na účely trestného konania, akým je zatknutie, väzba alebo odňatie slobody.

36. Zastávam názor, že z článku 8 ods. 1 smernice 2008/115 v spojení s článkami 15 a 16 tejto smernice, ktoré sú bezpodmienečné a dostatočne presné, jasne vyplýva po prvé povinnosť členského štátu konať s cieľom zabezpečiť výkon rozhodnutia o návrate a po druhé na dosiahnutie potrebného účinku prvej povinnosti povinnosť zdržať sa prijímania opatrení, ktoré by mohli ohroziť výkon tohto rozhodnutia. Týmto povinnostiam členských štátov zodpovedá právo štátnych

37. Pokiaľ ide o systém návratu upravený talianskou právnou úpravou, treba poznamenať, že Talianska republika sama uznala, že k 24. decembru 2010 neprijala právne predpisy požadované smernicou 2008/115. Problematiku prístahovalectva upravuje legislatívny dekrét č. 286/1998, ktorý upravuje konanie o návrate, alebo podľa terminológie tohto dekrétu konanie o správnom vyhostení, ktoré je odlišné od konania upraveného smernicou 2008/115 – najprv prefekt vydá rozhodnutie o vyhostení, ktoré vykoná Questore vrátením na hranicu poriadkovými silami, a ak takýto výkon nie je okamžite možný, vydá sa rozhodnutie o zaistení cudzinca a napokon, ak cudzinca nemožno zaistiť, Questore vydá príkaz na opustenie územia v lehote piatich dní. Nerešpektovanie tohto príkazu sa považuje za trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody na jeden rok až štyri roky.

38. Obe predmetné právne úpravy však majú niečo spoločné. Tak smernica 2008/115, ako aj legislatívny dekrét č. 286/1998 totiž upravujú možnosť, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa neoprávnené zdržiava na území členského štátu, neuposlúchne príkaz orgánu verejnej moci na opustenie vnútroštátneho územia v stanovenej lehote. Vyvodzujú však

z toho odlišné dôsledky. Zatiaľ čo v systéme upravenom smernicou 2008/115 takéto správanie môže viesť v zmysle článku 15 ods. 1 tejto smernice k zaisteniu neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka ako opatreniu potrebnému na výkon rozhodnutia o návrate, pokiaľ sa nedajú účinne uplatniť iné dostatočné, ale menej donucujúce opatrenia, podľa legislatívneho dekrétu č. 286/1998 sa takéto správanie považuje za trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody na jeden rok až štyri roky.

39. Vzniká teda otázka, či trestný čin, ktorý spočíva v nerešpektovaní príkazu orgánu verejnej moci na opustenie vnútroštátneho územia v stanovenej lehote, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody, možno považovať za vnútroštátne opatrenie, ktoré je potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate v zmysle článku 8 ods. 1 smernice 2008/115, alebo naopak za opatrenie, ktoré môže ohroziť výkon uvedeného rozhodnutia.

40. Pokiaľ ide o trest odňatia slobody ako vnútroštátne opatrenie potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate, vysvetlenie, ktoré poskytla Talianska republika vo svojich písomných pripomienkach, sa zdá byť užitočné. Podľa Talianskej republiky trest odňatia slobody predstavuje sankciu, ktorá sa ukladá ako trest za porušenie príkazu orgánu verejnej moci, ktoré predstavuje závažné porušenie verejného poriadku, a preto tento trest nie

je donucujúcim opatrením určeným na vykonanie rozhodnutia o návrate, ale predstavuje represívnu reakciu právneho poriadku na porušenie príkazu orgánu, ktorá je podmienená overením neexistencie legitímneho dôvodu.

41. V tejto súvislosti môžem len uviesť, že sa v celom rozsahu stotožňujem s touto charakteristikou predmetného trestu odňatia slobody, z ktorej vyplýva, že tento trest nemožno považovať za vnútroštátne opatrenie potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate v zmysle článku 8 ods. 1 smernice 2008/115, čiže ani za zaistenie v zmysle článku 15 uvedenej smernice.

42. Naopak, trest odňatia slobody za nerešpektovanie príkazu orgánu verejnej moci na opustenie vnútroštátneho územia v stanovenej lehote objektívne bráni, aj keď len dočasne, vykonaniu uvedeného rozhodnutia o návrate. To iste nemožno označiť za znak účinnej politiky návratu požadovanej smernicou 2008/115. Právna úprava, ktorá stanovuje predmetný trest, totiž zbavuje článok 8 ods. 1 smernice 2008/115 v spojení s článkom 15 uvedenej smernice ich potrebného účinku.

43. Predchádzajúce konštatovanie platí nielen vo vzťahu k trestu odňatia slobody za nerešpektovanie príkazu orgánu verejnej moci na opustenie vnútroštátneho územia v stanovenej lehote, ale aj vo vzťahu k samotnej kriminalizácii nerešpektovania takého príkazu.

príkazu orgánu verejnej moci na opustenie štátneho územia v stanovenej lehote predstavuje trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody až na štyri roky⁶, keďže takáto právna úprava zbavuje uvedené články smernice 2008/115 ich potrebného účinku.

44. Trestný čin, o aký ide v tomto prípade, čiže nerešpektovanie rozhodnutia orgánu verejnej moci, má za cieľ chrániť, ako aj podporovať autoritu verejnej moci pri uplatňovaní trestnoprávných opatrení. Tvorcovia smernice 2008/115 však dali prednosť cieľu zabezpečiť účinnú politiku návratu pred ochranou autority verejnej moci, keďže v zmysle článku 15 tejto smernice v takejto situácii stanovili zaistenie na účely odsunu. Talianska právna úprava naopak uprednostňuje ochranu autority verejnej moci pred účinnou politikou návratu, keďže v rovnakej situácii stanovuje trest odňatia slobody, čím zbavuje článok 15 smernice 2008/115 jeho potrebného účinku.

46. Tento záver nemožno spochybniť tvrdením, že trestné zákonodarstvo patrí do právomoci členských štátov, a nie do právomoci Európskej únie.⁷

45. Treba preto dospieť k záveru, že smernica 2008/115 a najmä jej článok 8 ods. 1 v spojení s jej článkom 15 bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že nerešpektovanie

47. Podľa ustálenej judikatúry právo Únie určuje hranice tejto právomoci.⁸ Členské štáty by ju mali vykonávať takým spôsobom, aby boli schopné splniť povinnosti vyplývajúce z práva Únie vrátane povinnosti dosiahnuť výsledok stanovený smernicou vyplývajúcej z článku 288 tretieho odseku ZFEÚ. Trestné

6 — Samozrejme to neznamená, že v rámci konania o návrate nemôže byť štátny príslušník tretej krajiny zadržaný alebo odsúdený za spáchanie iného trestného činu stanoveného vnútroštátnymi právnymi predpismi.

7 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. októbra 2007, Komisia/Rada, C-440/05, Zb. s. I-9097, bod 66 a citovanú judikatúru.

8 — Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. marca 2007, Placencia a i., C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Zb. s. I-1891, bod 68.

zákonodarstvo nemôže ohrozovať potrebný účinok ustanovení práva Únie, ako je to podľa môjho názoru vo vzťahu medzi vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá upravuje trestný čin spočívajúci v nerešpektovaní príkazu orgánu verejnej moci na opustenie vnútroštátneho územia v stanovenej lehote, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody až na štyri roky, na jednej strane a článkom 8 ods. 1 smernice 2008/115 v spojení s článkom 15 tejto smernice, ktoré ukladajú členským štátom povinnosť prijať všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate vrátane zaistenia a povinnosť zdržať sa prijímania opatrení, ktoré môžu ohroziť vykonanie tohto rozhodnutia, na druhej strane.

48. Treba sa ešte vrátiť k povahe článku 8 ods. 1 smernice 2008/115 v spojení s článkom 15 tejto smernice. Povinnosti, ktoré členským štátom vyplývajú z týchto ustanovení, ktoré som opísal v predchádzajúcom bode tohto stanoviska, sú vyjadrené jasne a bezpodmienečne a nevyžadujú si nijaké osobitné vykonávacie opatrenie. Týmto povinnostiam členských štátov zodpovedá právo štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora teda ide o jedno z ustanovení smernice, ktoré

môžu mať priamy účinok oprávňujúci jednotlivca, aby sa na ne odvolával vo vzťahu k štátu, ktorý neprebral smernicu v stanovenej lehote, s cieľom vylúčiť uplatnenie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá by bola nezlučiteľná s týmito ustanoveniami.⁹ V takejto situácii je vnútroštátny súd povinný uprednostniť ustanovenia smernice pred ustanoveniami odporujúcej vnútroštátnej právnej úpravy.¹⁰

49. V súlade s uvedenými úvahami zastávam názor, že Súdny dvor by mal odpovedať na prejudiciálne otázky tak, že smernica 2008/115 a najmä jej článok 8 ods. 1 v spojení s jej článkom 15 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že nerešpektovanie príkazu orgánu verejnej moci na opustenie vnútroštátneho územia v stanovenej lehote predstavuje trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody až na štyri roky.

9 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. februára 1986, Marshall, 152/84, Zb. s. 723, bod 46, a z 3. marca 2011, Auto Nikolovi, C-203/10, Zb. s. I-1083, bod 64.

10 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. septembra 1988, Moormann, 190/87, Zb. s. 4689, bod 23.

Návrh

50. Vzhľadom na úvahy uvedené vyššie navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Corte d'appello di Trento, takto:

Smernica 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, a najmä jej článok 8 ods. 1 v spojení s jej článkom 15 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že nerešpektovanie príkazu orgánu verejnej moci na opustenie vnútroštátneho územia v stanovenej lehote predstavuje trestný čin, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody až na štyri roky.