



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
JEAN RICHARD DE LA TOUR  
prednesené 25. novembra 2021<sup>1</sup>

**Vec C-519/20**

**K**

**za účasti:**

**Landkreis Gifhorn**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Amtsgericht Hannover (Okresný súd Hannover, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – 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 – Zaistenie na účely odsunu – Článok 16 ods. 1 – Pojem ‚špecializované zariadenie určené na zaistenie‘ – Článok 18 ods. 1 – Pojem ‚naliehavá situácia‘ – Vnútroštátna právna úprava, podľa ktorej sa zaistenie môže uskutočniť vo väzenskom zariadení z dôvodu naliehavej situácie – Rozsah posúdenia prínaležiacého súdneho orgánu poverenému zaistením“

## I. Úvod

1. V prejednávanej veci má Súdny dvor spresniť viaceré podmienky týkajúce sa zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun, stanovené smernicou 2008/115/ES<sup>2</sup>, a to vo svetle línie rozsudkov zo 17. júla 2014, Bero a Bouzalmate<sup>3</sup>, zo 17. júla 2014, Pham<sup>4</sup>, ako aj z 2. júla 2020, Stadt Frankfurt am Main<sup>5</sup>.

2. Táto vec predstavuje osobitný prípad, keď sa Spolková republika Nemecko odvoláva na naliehavú situáciu v zmysle článku 18 ods. 1 tejto smernice, aby sa odchýlila od pravidla, podľa ktorého sa títo štátni príslušníci umiestňujú na účely ich odsunu do špecializovaných zariadení určených na zaistenie. Práve na základe takejto právnej úpravy bol K, pakistanský štátny príslušník, umiestnený do zaistenia v septembri 2020 v útvere Langenhagen vo väzenskom zariadení mesta Hannover (Nemecko).

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: francúzština.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> (C-473/13 a C-514/13, ďalej len „rozsudok Bero a Bouzalmate“, EU:C:2014:2095).

<sup>4</sup> (C-474/13, ďalej len „rozsudok Pham“, EU:C:2014:2096).

<sup>5</sup> (C-18/19, ďalej len „rozsudok Stadt Frankfurt am Main“, EU:C:2020:511).

3. Amtsgericht Hannover (Okresný súd Hannover, Nemecko) musí dnes posúdiť zákonnosť tohto opatrenia z hľadiska ustanovení uvedených v článkoch 16 a 18 smernice 2008/115. Na tento účel predkladá Súdnemu dvoru niekoľko prejudiciálnych otázok.

4. Vnútroštátny súd v prvom rade žiada Súdny dvor, aby spresnil podmienky, za ktorých sa členský štát môže odvolávať na nalievavú situáciu v zmysle článku 18 ods. 1 tejto smernice, aby bolo možné zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenských zariadeniach. Ďalej tento súd žiada Súdny dvor, aby určil právomoci, ktoré v tomto kontexte má súdny orgán poverený zaistením. Nakoniec sa uvedený súd pýta, či útvar Langenhagen, do ktorého bol umiestnený K, možno kvalifikovať ako „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ v zmysle článku 16 ods. 1 uvedenej smernice. Táto otázka umožní Súdnemu dvoru vymedziť kritériá, na základe ktorých sa špecializované zariadenie určené na zaistenie odlišuje od väzenského zariadenia, najmä vzhľadom na riadenie štruktúry, režim zaistenia a materiálnych podmienok tohto zariadenia.

5. V týchto návrhoch uvediem v prvom rade dôvody, pre ktoré sa domnievam, že vnútroštátna právna úprava, ktorá na obdobie troch rokov umožňuje zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenských zariadeniach, nespĺňa podmienky nalievavosti stanovené normotvorcom Únie v článku 18 ods. 1 smernice 2008/115.

6. V druhom rade vysvetlím, že prijatie mimoriadnych opatrení na základe tohto článku nemôže zbaviť súdny orgán poverený zaistením povinnosti overiť v každej individuálnej situácii, či sú ešte stále splnené okolnosti odôvodňujúce uznanie nalievavej situácie.

7. V treťom rade vysvetlím dôvody, pre ktoré sa domnievam, že vzhľadom na informácie poskytnuté tak vnútroštátnym súdom, ako aj nemeckou vládou sa nezdá, že by útvar Langenhagen väzenského zariadenia mesta Hannover mohol byť kvalifikovaný ku dňu zaistenia K ako „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ v zmysle článku 16 ods. 1 prvej vety smernice 2008/115.

## II. Právny rámec

### A. Smernica 2008/115

8. Odôvodnenia 13, 16, 17 a 24 smernice 2008/115 stanovujú:

„(13) Použitie donucovacích opatrení by malo byť striktne viazané na zásady primeranosti [proporcionality – *neoficiálny preklad*] a účinnosti z hľadiska použitých prostriedkov a sledovaných cieľov... Členské štáty by mali mať možnosť spoľahnúť sa na rozličné možnosti monitorovania núteného návratu.

...

(16) Využitie zaistenia na účely odsunu by malo byť s ohľadom na použité prostriedky a sledované ciele obmedzené a viazané na zásadu primeranosti [proporcionality – *neoficiálny preklad*]. 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.

...

(24) Táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznávané najmä Chartou základných práv Európskej únie.“

9. Článok 1 smernice 2008/115 stanovuje:

„Touto smernicou sa ustanovujú 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 [Únie] a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.“

10. Článok 16 smernice 2008/115, nazvaný „Podmienky zaistenia“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„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.“

11. Článok 17 ods. 2 tejto smernice znie takto:

„Zaisteným rodinám, ktoré čakajú na odsun, sa poskytne samostatné ubytovanie, ktoré zaručuje primerané súkromie.“

12. Článok 18 uvedenej smernice, nazvaný „Mimoriadne [Naliehavé – *neoficiálny preklad*] situácie“, stanovuje:

„1. V situáciách, kedy výnimočne veľký počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa majú vrátiť, spôsobí nepredpokladane veľké zaťaženie z hľadiska kapacity zariadení členského štátu určených na zaistenie alebo ich správneho alebo justičného personálu, môže dotknutý členský štát na čas trvania takejto výnimočnej situácie... prijať naliehavé opatrenia týkajúce sa podmienok zaistenia, ktoré sú odlišné od tých, ktoré sú ustanovené v článku 16 ods. 1 a v článku 17 ods. 2.

2. Ak sa dotknutý členský štát rozhodne pre uvedené mimoriadne opatrenia, informuje o tom [Európsku] komisiu. Komisiu informuje aj v prípade, keď pominú dôvody uplatňovania týchto mimoriadnych opatrení.

3. Nič v tomto článku sa nesmie vykladať tak, že umožňuje členským štátom odchyliť sa od všeobecných povinností prijať všetky primerané všeobecné alebo konkrétne opatrenia na zabezpečenie splnenia povinností vyplývajúcich z tejto smernice.“

13. V rámci svojho návrhu prepracovaného znenia smernice 2008/115<sup>6</sup> Komisia nenavrhla žiadnu zmenu pravidiel uvedených v článkoch 16 a 18 tejto smernice.

## **B. Nemecké právo**

14. V súlade s článkami 83 a 84 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (základný zákon Spolkovej republiky Nemecko) prináleží Bundesländer (spolkové krajiny) zabezpečiť výkon zaistení nariadených na účely odsunu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území.

15. § 62a ods. 1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobyte, zárobkovej činnosti a integrácii cudzincov na spolkovom území)<sup>7</sup> z 30. júla 2004, v znení účinnom od 29. júla 2017 do 20. augusta 2019, ktorý prebral do nemeckého právneho poriadku článok 16 ods. 1 smernice 2008/115, znel takto:

„Zaistenie na účely odsunu sa v zásade vykonáva v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie. Ak na spolkovom území neexistuje špecializované zariadenie určené na zaistenie alebo ak cudzinec predstavuje vážne riziko pre zdravie a život tretích osôb alebo pre významné právom chránené hodnoty vnútornej bezpečnosti, zaistenie sa môže vykonávať v iných väzenských zariadeniach; v takomto prípade musia byť zaistené osoby čakajúce na odsun umiestnené oddelene od riadnych väzňov.“

16. Toto ustanovenie bolo zmenené nadobudnutím účinnosti Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (druhý zákon na zlepšenie presadzovania odchodu)<sup>8</sup> z 15. augusta 2019.

17. § 1 bod 22 tohto zákona stanovuje:

„§ 62a ods. 1 [AufenthG] sa nahrádza takto:

„(1) Osoby zaistené na účely odsunu sú oddelené od riadnych väzňov. Ak sú zaistení viacerí rodinní príslušníci, sú ubytovaní oddelene od ostatných osôb zadržovaných na účely odsunu. Mala by sa im zabezpečiť primeraná intimita.“

18. Dôvodová správa k návrhu uvedeného zákona v súvislosti s § 1 bodom 22<sup>9</sup> spresňuje:

„V dôsledku zmeny § 62a ods. 1 sa už dočasne na základe článku 18 ods. 1 smernice 2008/115 nevyžaduje, aby osoby zaistené na účely odsunu boli ubytované v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie. Zaistenie na účely odsunu sa môže dočasne uskutočňovať vo všetkých zariadeniach určených na zaistenie a v rozmedzí 500 miest vo väzenských zariadeniach. Vždy sa vyžaduje, aby osoby zaistené na účely odsunu boli oddelené od riadnych väzňov. Súčasné pravidlo týkajúce sa ubytovania viacerých rodinných príslušníkov stanovené v článku 62a ods. 1 tretej a štvrtej vete, ako aj požiadavky článkov 16 a 17 smernice 2008/115 sa navyše stále uplatňujú. Okrem toho je vždy potrebné posúdiť a vyriešiť otázku, či je ubytovanie vo väzenskom

<sup>6</sup> Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území [COM(2018) 634 final].

<sup>7</sup> BGBl. 2004 I, s. 1950, ďalej len „AufenthG“.

<sup>8</sup> BGBl. 2019 I, s. 1294.

<sup>9</sup> Pozri Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10047, k dispozícii na tejto internetovej stránke: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/100/1910047.pdf> (s. 44 a 45).

zariadení v konkrétnom prípade prijateľné a zákonné, napríklad pokiaľ ide o osoby patriace do zraniteľnej skupiny. Predpokladá sa, že súdne orgány [spolkových krajín] poskytnú až 500 miest pre osoby zaistené na účely odsunu, aby vzhľadom na stanovené zvýšenie počtu miest pre zaistenie na účely odsunu v zariadeniach určených na zaistenie v [spolkových krajinách] bolo celkovo k dispozícii približne 1 000 miest pre zaistenie na účely odsunu... Článok 18 ods. 1 smernice 2008/115 stanovuje pre naliehavé prípady možnosť výnimky z povinnosti oddelenia podľa článku 16 ods. 1, ako aj z požiadavky, aby rodiny mali samostatné ubytovanie, stanovenej v článku 17 ods. 2 V súčasnosti je povinnosť oddelenia do nemeckého práva prebratá § 62a ods. 1 prvou a druhou vetou. Požiadavka ubytovania rodinných príslušníkov je stanovená v § 62a ods. 1 tretej a štvrtej vete. Podmienkou možnosti uplatnenia výnimky stanovenej v článku 18 ods. 1 je, aby výnimočne veľký počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú povinnosť návratu, predstavoval takú záťaž na kapacity zariadení určených na zaistenie alebo na administratívny a súdny personál, ktorá presahuje tieto kapacity. Táto podmienka je splnená, pokiaľ ide o Spolkovú republiku Nemecko. Kapacity existujúce v Nemecku sú (do 27. marca 2019) približne 487 miest pre zaistenie na účely odsunu na celom spolkovom území. Z dôvodu nerovnováhy medzi počtom osôb podliehajúcich vykonateľnej povinnosti opustiť územie a počtom miest pre zaistenie na účely odsunu jasne existuje nadmerná záťaž na existujúce kapacity. Táto väčšia záťaž na kapacity predstavuje v skutočnosti významnú prekážku, ktoré bráni realizácii vykonateľnej povinnosti opustiť územie. Existujúce miesta pre zaistenie na účely odsunu sa už čo najviac využívajú na spolkovú úroveň prostredníctvom koordinácie medzi [spolkovými krajinami]. To isté platí o zlepšení správy miest pre zaistenie na účely odsunu, ktorú realizuje Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr [Spoločné podporné centrum pre návrat, Nemecko (ZUR)], ktoré bolo vytvorené v roku 2017. Prostredníctvom ZUR je obsadených približne desať percent miest pre zaistenie na celom spolkovom území. To znamená, že v praxi nemožno podať veľký počet žiadostí o zaistenie, hoci sú na to splnené podmienky. Okrem toho bolo nepredvídateľné, že záťaž tak presiahne kapacity. Vzhľadom na to, že počet novopricestovaných žiadateľov o [medzinárodnú] ochranu až do roku 2015 neustále klesal, [spolkové krajiny] v priebehu rokov prispôsobili existujúce kapacity pre zaistenie na účely odsunu potrebám, ktoré boli v tom čase nižšie, tým, že znížili ich počet. V dôsledku zmeny situácie v roku 2015 a toho, že prudko vystrelil počet žiadateľov o [medzinárodnú] ochranu, bola prvotná povinnosť spolkovvej republiky a [spolkových krajín] vytvoriť kapacity na zabezpečenie potrieb osôb. Táto povinnosť okrem iného vyplýva z práva [Únie], najmä zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96), a zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9), ako aj ďalej z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd<sup>10</sup>. V tejto situácii mala starostlivosť o novopricestované osoby prednosť pred nárastom kapacít miest pre zaistenie s cieľom splniť neskôr (po skončení konania o žiadosti o azyl a o opravnom prostriedku) požiadavky smernice 2008/115. Cieľom a účelom výnimky stanovenej v článku 18 [tejto smernice] je totiž umožniť orgánom, aby sa v takejto situácii prednostne postarali o novopricestovaných bez toho, aby predvídateľným spôsobom porušovali povinnosti v budúcnosti. Smernica 2008/115 sa neobmedzuje na stanovenie požiadaviek, pokiaľ ide o podmienky zaistenia, vo svojom článku 8 ods. 1 tiež ukladá členským štátom povinnosť prijať všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate. Cieľom článku 18 smernice 2008/115 je práve vyriešiť prípadný konflikt cieľov v tak nepredvídateľnej výnimočnej situácii, ako existovala v roku 2015 a v priebehu nasledujúcich rokov; teraz ho teda treba uplatniť. Po ukončení

<sup>10</sup> Podpísaný v Ríme 4. novembra 1950, ďalej len „EDLP“.

výnimočnej situácie začali [spolkové krajiny] okamžite rozširovať kapacity zaistenia a dosiahli zvýšenie počtu miest pre zaistenie na 487 na celom spolkovom území (k 27. marcu 2019). Vzhľadom na čas zvyčajne potrebný na realizáciu stavebných projektov a na zriadenie zariadení určených na zaistenie na účely odsunu ešte nebola dosiahnutá úplná primeranosť počtu miest pre zaistenie na účely odsunu aktuálnym potrebám. Vzhľadom na prijaté opatrenia je potrebné očakávať, že počet miest pre zaistenie na účely odsunu bude zodpovedať potrebám 30. júna 2022. Až do tohto dátumu výnimočná situácia pretrváva, a preto treba zrušiť § 62a ods. 1 v jeho aktuálnom znení až do tohto dátumu. Právna úprava, ktorá je v súčasnosti uplatniteľná, nadobudne teda znovu účinnosť.“

19. § 6 druhého zákona na zlepšenie presadzovania odchodu, nazvaný „Dalšia zmena Aufenth[G] s účinnosťou od 1. júla 2022“, stanovuje:

„§ 62a ods. 1 AufenthG, ako bol uverejnený 25. februára 2008 (BGBl. 2008 I, s. 162), naposledy zmeneného § 1 tohto zákona, sa nahrádza takto:

„Zaistenie na účely odsunu sa v zásade vykonáva v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie. Ak na spolkovom území neexistuje špecializované zariadenie určené na zaistenie alebo ak cudzinec predstavuje vážne riziko pre zdravie a život tretích osôb alebo pre významné právom chránené hodnoty vnútornej bezpečnosti, zaistenie sa môže vykonávať v iných väzenských zariadeniach; v takomto prípade musia byť zaistené osoby čakajúce na odsun umiestnené oddelene od riadnych väzňov. Ak sú zaistení viacerí rodinní príslušníci, sú ubytovaní oddelene od ostatných osôb zadržovaných na účely odsunu. Mala by sa im zabezpečiť primeraná intimita.“

### III. Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

20. Žalobca K je pakistanským štátnym príslušníkom, ktorý bol na účely jeho odsunu zaistený v útvere Langenhagen vo väzenskom zariadení mesta Hannover 11. augusta 2020. Toto opatrenie bolo uznesením z 25. septembra 2020 predĺžené do 12. novembra 2020. Žalobca podal proti tomuto uzneseniu žalobu z dôvodu, že opatrenie spočívajúce v jeho zaistení v období od 25. septembra do 2. októbra 2020 je v rozpore s povinnosťou umiestniť štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun do „špecializovaného zariadenia určeného na zaistenie“ v zmysle § 62a ods. 1 AufenthG, v znení účinnom od 29. júla 2017 do 20. augusta 2019.

21. Práve v rámci tejto žaloby o posúdenie zákonnosti sa vnútroštátny súd pýta na zákonnosť zmien zavedených § 62a ods. 1 AufenthG od 15. augusta 2019 vo svetle podmienok uvedených v článku 18 smernice 2008/115.

22. Vzhľadom na pochybnosti týkajúce sa výkladu tohto ustanovenia Amtsgericht Hannover (Okresný súd Hannover) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa právo Únie, najmä článok 18 ods. 1 a 3 smernice [2008/115], vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd, ktorý rozhoduje o zaistení na účely odsunu, musí v každom jednotlivom prípade preskúmať podmienky stanovené týmto ustanovením, a najmä, či ešte pretrváva mimoriadna situácia, ak sa vnútroštátny zákonodarca pri odvolaní sa na článok 18 ods. 1 vo vnútroštátnom práve odchyľil od podmienok článku 16 ods. 1 [tejto smernice]?

2. Má sa právo Únie, najmä článok 16 ods. 1 smernice [2008/115], vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej úprave, ktorá do 1. júla 2022 dočasne umožňuje ubytovanie osôb zaistených na účely odsunu vo väzenskom zariadení, hoci členský štát má špecializované zariadenia určené na zaistenie a nevyžaduje si to záväzným spôsobom naliehavá situácia v zmysle článku 18 ods. 1 uvedenej smernice?
3. Má sa článok 16 ods. 1 smernice [2008/115] vykladať v tom zmysle, že o „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ pre zaistenie osôb na účely odsunu nejde už len preto, že:
  - toto „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ nepriamo podlieha rovnakému členovi vlády ako zariadenia pre riadnych väzňov, teda Justizministerin [ministerka spravodlivosti, Nemecko],
  - toto „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ je vytvorené ako útvar väzenského zariadenia, a teda má vlastného vedúceho, ale ako jeden z viacerých útvarov väzenského zariadenia podlieha ako celok vedeniu väzenského zariadenia?
4. V prípade, ak je odpoveď na tretiu otázku záporná:

Má sa článok 16 ods. 1 smernice [2008/115] vykladať v tom zmysle, že ide o ubytovanie v „špecializovanom zariadení určenom na zaistenie“ pre osoby zaistené na účely odsunu, ak väzenské zariadenie zriadi špecifický útvar na zaistenie osôb na účely odsunu, tento útvar sa nachádza v osobitnom komplexe s tromi budovami v rámci oplotenia a z týchto troch budov je jedna budova dočasne obsadená výlučne väzňami, ktorí si odpykávajú náhradné tresty odňatia slobody alebo krátke tresty odňatia slobody, pričom väzenské zariadenie dbá na oddelenie osôb zaistených na účely odsunu a väzňov, najmä každá budova má vlastné zariadenia (vlastný sklad oblečenia, vlastná zdravotnícka jednotka, vlastná telocvičňa) a dvor/vonkajší priestor je síce viditeľný zo všetkých budov, ale každá budova má svoju vlastnú zónu, oplotenú ostnatým plotom, pre väzňov, a tak medzi budovami neexistuje priamy prístup?“

23. Žalobca, nemecká a holandská vláda, ako aj Komisia predložili písomné pripomienky. Títo účastníci konania s výnimkou holandskej vlády tiež odpovedali na písomné otázky, ktoré im položil Súdny dvor, a predniesli svoje ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 16. septembra 2021.

#### IV. Analýza

24. Na prejudiciálne otázky odpoviem v inom poradí, než v akom ich položil vnútroštátny súd.

25. Najprv preskúmam druhú otázku týkajúcu sa okolností, za ktorých sa členský štát môže odvolávať na existenciu naliehavej situácie v zmysle článku 18 ods. 1 smernice 2008/115 s cieľom nariadiť zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenskom zariadení. Domnievam sa totiž, že táto obava je jadrom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Hoci sa Súdny dvor už vyjadril k naliehavým opatreniam, ktoré prijala Rada Európskej únie v reakcii na migračnú krízu v roku 2015,<sup>11</sup> zatiaľ nemal príležitosť poskytnúť informácie

<sup>11</sup> Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 6. septembra 2017, Slovensko a Maďarsko/Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631), týkajúci sa rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka (Ú. v. EÚ L 248, 2015, s. 80).

o rozsahu článku 18 ods. 1 smernice 2008/115, a najmä o možnosti členských štátov zabezpečiť zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenskom zariadení z dôvodov týkajúcich sa existencie naliehavej vnútroštátnej situácie.

26. Následne preskúmam prvú otázku týkajúcu sa úlohy súdu povereného zaistením tak, aby sa určilo, do akej miery musí tento súd v každej individuálnej situácii overiť existenciu, či dokonca pretrvávanie naliehavej situácie v zmysle článku 18 ods. 1 tejto smernice.

27. Napokon na účely odpovede na tretiu a štvrtú otázku uvediem kritériá, na základe ktorých treba odlišovať situáciu, v ktorej je štátny príslušník tretej krajiny umiestnený v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie, od situácie, v ktorej je umiestnený vo väzenskom zariadení oddelene od riadnych väzňov, najmä vzhľadom na riadenie štruktúry, režim zaistenia a materiálne podmienky tohto zaistenia.

#### ***A. O dôvodoch odôvodňujúcich zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenskom zariadení (druhá otázka)***

28. Svojou druhou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd Súdneho dvora v podstate pýta, či článok 16 ods. 1 smernice 2008/115 bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje počas obdobia troch rokov umiestniť štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenských zariadeniach, hoci neexistuje žiadna naliehavá situácia v zmysle článku 18 ods. 1 tejto smernice.

29. Pred odpoveďou na túto otázku pripomeniem najprv zásady, ktoré Súdny dvor zakotvil v rozsudkoch Bero a Bouzalmate, Pham, ako aj Stadt Frankfurt am Main, pokiaľ ide o podmienky zaistenia, ktoré normotvorca Únie stanovil v článku 16 ods. 1 smernice 2008/115, v jej francúzskom znení.<sup>12</sup> Tieto rozsudky boli vydané v rámci sporov týkajúcich sa posúdenia zákonnosti zaistenia na základe § 62a ods. 1 AufenthG v jeho skorších zneniach.

30. Následne v druhom rade preskúmam rozsah, v akom sa členský štát môže odvolávať na existenciu naliehavej situácie v zmysle článku 18 ods. 1 smernice 2008/115, aby odôvodnil výkon zaistenia vo väzenskom zariadení mimo osobitných okolností týkajúcich sa prejednávanej veci.

31. Napokon v treťom rade preskúmam rozsah, v akom taká právna úprava, aká je uvedená v § 62a ods. 1 AufenthG, v znení od 15. augusta 2019, spĺňa podmienky stanovené v tomto článku.

#### *1. Všeobecný režim stanovený v článku 16 ods. 1 smernice 2008/115*

32. V súlade s článkom 79 ods. 2 ZFEÚ je cieľom smernice 2008/115 zaviesť účinnú politiku odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách a právnych zárukách, aby boli dotknuté osoby vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich základných práv a dôstojnosti.<sup>13</sup>

33. Z odôvodnení 13 a 16, ako aj zo znenia článku 15 ods. 1 tejto smernice vyplýva, že členské štáty musia pristúpiť k odsunu neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov prostredníctvom čo najmenej donucovacích opatrení. S cieľom zabezpečiť účinnosť konaní

<sup>12</sup> Článok 16 ods. 1 smernice 2008/115 nie je formulovaný rovnako vo všetkých jazykových verziách, ako uviedol Súdny dvor v rozsudku Bero a Bouzalmate (body 26 a 27).

<sup>13</sup> Pozri článok 1, ako aj odôvodnenia 2 a 11 smernice 2008/115, ako aj rozsudok Stadt Frankfurt am Main (bod 37 a citovaná judikatúra).



o odsune teda uvedená smernica stanovuje odstupňovanie opatrení od opatrenia, ktoré ponecháva dotknutej osobe najväčšiu slobodu, a to poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod, k opatreniam, ktoré ju najviac obmedzujú, a to zaistenie v špecializovanom zariadení. 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.<sup>14</sup>

34. Toto posledné uvedené opatrenie predstavuje najzávažnejšie opatrenie obmedzujúce slobodu, ktoré smernica 2008/115 pri výkone núteného odsunu umožňuje.<sup>15</sup> V zásade predstavuje opatrenie, ktoré je krajným riešením.<sup>16</sup> Je preto normotvorcom Únie striktné zaradené do kapitoly IV smernice, aby tak bolo na jednej strane zaručené rešpektovanie zásady proporcionality z hľadiska použitých prostriedkov a sledovaných cieľov, a na druhej strane rešpektovanie základných práv dotknutých štátnych príslušníkov.<sup>17</sup>

35. Práve v tomto kontexte článok 16 ods. 1 smernice 2008/115 stanovuje pravidlá týkajúce sa podmienok a režimu zaistenia.

36. Podľa prvej vety tohto článku sa zaistenie neoprávnené sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín na účely odsunu spravidla vykonáva v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie. V prípade, že členský štát „nemôže“ splniť túto požiadavku a nariadi zaistenie vo väzenskom zariadení, druhá veta uvedeného článku vyžaduje oddelenie štátnych príslušníkov tretích krajín od riadnych väzňov.

37. Cieľom článku 16 ods. 1 smernice 2008/115 je zaručiť rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a základných práv osoby, ktorá sa nedopustila žiadneho trestného činu, tým, že sa zabezpečí, aby sa opatrenie spočívajúce v zaistení odlišovalo od výkonu trestu a prebiehalo za podmienok a v režime, ktorý je prispôsobený jej právnemu postaveniu.

38. Pokiaľ ide o povinnosť umiestnenia v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie uvedenú v článku 16 ods. 1 prvej vete smernice 2008/115, Súdny dvor rozhodol, že túto povinnosť majú členské štáty ako také, bez ohľadu na ich správne alebo ústavné usporiadanie.<sup>18</sup> Súdne orgány poverené zaistením teda musia mať možnosť nariadiť zaistenie v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie a prípadne využiť dohody o administratívnej spolupráci, ktoré boli uzavreté na tento účel.<sup>19</sup>

39. Pokiaľ ide o výnimku uvedenú v článku 16 ods. 1 druhej vete smernice 2008/115, musí sa vykladať reštriktívne.<sup>20</sup> Podľa Súdneho dvora táto výnimka „umožňuje členským štátom výnimočne a okrem situácií výslovne uvedených v článku 18 ods. 1 [tejto] smernice... umiestniť neoprávnené zdržiavajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín zaistených na účely odsunu vo

<sup>14</sup> Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 39 a 41).

<sup>15</sup> Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 42).

<sup>16</sup> V rozsudku z 19. januára 2012, Popov v. Francúzsko, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, § 119, tak Európsky súd pre ľudské práva pripomenul, že „administratívne zaistenie je krajným opatrením, ktoré [nemožno] nahradiť žiadnou alternatívou“. Pozri tiež rezolúciu 1707 (2010), nazvanú „Administratívne zaistenie žiadateľov o azyl a migrantov s nelegálnym pobytom v Európe“, prijatú 28. januára 2010, v ktorej Parlamentné zhromaždenie Rady Európy pripomína, že „zaistenie... migrantov s nelegálnym pobytom je výnimočným opatrením, ktoré možno uplatniť až po preskúmaní všetkých ostatných alternatívnych opatrení, z ktorých sa žiadne neukázalo presvedčivým“ (bod 9.1.1).

<sup>17</sup> Pozri odôvodnenia 13, 16, 17 a 24 smernice 2008/115.

<sup>18</sup> Pozri rozsudok Bero a Bouzalmate (bod 28).

<sup>19</sup> Pozri rozsudok Bero a Bouzalmate (bod 31).

<sup>20</sup> Pozri rozsudok Stadt Frankfurt am Main (bod 31 a citovaná judikatúra).

väzenskom zariadení, ak vzhľadom na osobitné okolnosti danej veci nemôžu dodržať ciele sledované [uvedenou] smernicou zabezpečením ich zaistenia v špecializovaných zariadeniach“<sup>21</sup>. Súdny dvor rozhodol, že o taký prípad môže ísť vtedy, ak dotknutá osoba predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti alebo vnútornú alebo vonkajšiu bezpečnosť dotknutého členského štátu,<sup>22</sup> pričom požiadavky verejného poriadku sa musia posudzovať striktne.<sup>23</sup> Súdny dvor na druhej strane dospel k záveru, že ani vôľa vyjadrená dotknutou osobou,<sup>24</sup> ani neexistencia špecializovaného zariadenia určeného na zaistenie v spolkovej krajine Spolkovej republiky Nemecko<sup>25</sup> nemôže sama osebe odôvodniť zaistenie na účely odsunu vo väzenskom zariadení podľa článku 16 ods. 1 druhej vety smernice 2008/115.

40. Pokiaľ ide o povinnosť uvedenú v článku 16 ods. 1 smernice 2008/115 oddeliť štátnych príslušníkov tretích krajín zaistených vo väzenskom zariadení a riadnych väzňov, Súdny dvor rozhodol, že je bezpodmienečná,<sup>26</sup> „nepripúšťa žiadnu výnimku a predstavuje záruku rešpektovania práv, ktorú normotvorca Únie výslovne priznal“<sup>27</sup>.

## 2. *Mimoriadne opatrenia stanovené v článku 18 smernice 2008/115*

41. Článok 18 smernice 2008/115, nazvaný „[Naliehavé] situácie“, má za cieľ definovať podmienky, za ktorých členský štát „môže“ rozhodnúť o prijatí naliehavých opatrení, ktoré sa odchyľujú od podmienok zaistenia stanovených v článku 16 ods. 1 a článku 17 ods. 2 tejto smernice z dôvodu existencie nepredpokladane veľkého zaťaženia z hľadiska kapacity zariadení určených na zaistenie. Ide o fakultatívne ustanovenie, pričom členské štáty majú určitú voľnosť pri posudzovaní rozsahu, v akom riadenie migračného tlaku, ktorý znášajú, vyžaduje urobiť výnimku z podmienok a režimu zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú uvedené v článku 16 ods. 1 uvedenej smernice.

42. Rozsah tejto voľnej úvahy však nie je neobmedzený.

43. Domnievam sa totiž, že prijatie naliehavých opatrení môže mať veľmi závažné dôsledky vo vzťahu k dotknutým štátnym príslušníkom tretích krajín, pretože režim výkonu zaistenia sa tak môže ľahko zameniť s režimom výkonu trestu.

44. Zo samotného znenia článku 18 smernice 2008/115 vyplýva, že naliehavé opatrenia sa môžu odchyliť od podmienok zaistenia stanovených „v článku 16 ods. 1 a článku 17 ods. 2“ tejto smernice. Normotvorca Únie neodlíšil prvú vetu článku 16 ods. 1 uvedenej smernice (zásada zaistenia v špecializovanom zariadení) od druhej vety tohto ustanovenia (povinnosť oddelenia štátnych príslušníkov tretích krajín od riadnych väzňov v prípade umiestnenia vo väzenskom zariadení). Inými slovami, existencia naliehavej situácie umožňuje členským štátom zaistiť

<sup>21</sup> Rozsudok Stadt Frankfurt am Main (bod 39).

<sup>22</sup> Pozri rozsudok Stadt Frankfurt am Main (bod 46 a citovaná judikatúra).

<sup>23</sup> Rozsudok Stadt Frankfurt am Main (bod 42 a citovaná judikatúra).

<sup>24</sup> Pozri rozsudok Pham (bod 22).

<sup>25</sup> Rozsudok Bero a Bouzalmate (bod 31).

<sup>26</sup> Pozri rozsudok Pham (bod 17).

<sup>27</sup> Rozsudok Pham (bod 19).

štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenských zariadeniach bez toho, aby boli povinní zabezpečiť ich oddelenie od riadnych väzňov<sup>28</sup> alebo poskytnúť k dispozícii rodinám samostatné miesto ubytovania.

45. Je pravda, že členské štáty sa ani v naliehavých situáciách stanovených v článku 18 smernice 2008/115 nemôžu odchyliť od povinností uvedených v článku 16 ods. 2 až 5 a článku 17 ods. 1 a 3 až 5 tejto smernice, ktoré sú určené na zabezpečenie dodržiavania práv štátnych príslušníkov tretích krajín a osobitne zaistených maloletých.<sup>29</sup> Napriek tomu si nemyslím, že to postačuje na zabezpečenie rešpektovania ľudskej dôstojnosti a základných práv dotknutých osôb, a to tým skôr v situácii, keď opatrenie zaistenia vo väzenskom zariadení nezávisí od osobitného správania týchto osôb, ale od administratívnej a súdnej situácie členského štátu, v ktorom sa nachádzajú. Je totiž jasné, že zaistenie vo väzenskom zariadení samo osebe predstavuje ešte prísnejšiu prekážku slobody, než je obmedzenie spojené s umiestnením v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie. Navyše neexistencia separácie medzi štátnymi príslušníkmi tretích krajín a riadnymi väzňami vo väzenskom prostredí vedie k riziku, že na týchto štátnych príslušníkoch tretích krajín sa uplatní režim výkonu trestov. Zaistenie má teda *de facto* formu sankčného opatrenia.<sup>30</sup>

46. Vzhľadom na závažnosť, ktorú som práve opísal, pokiaľ ide o dôsledky, ktoré prináša režim výnimky stanovený v článku 18 smernice 2008/115, sa mi teda zdá dôležité, aby bol tento režim uplatňovaný výnimočne a proporcionálne na základe reštriktívneho výkladu hmotnoprávných podmienok stanovených normotvorcom Únie.<sup>31</sup>

47. Najprv preskúmam tieto podmienky na základe doslovného výkladu článku 18 ods. 1 smernice 2008/115 a následne spresním ich rozsah z hľadiska systematiky a účelu tejto smernice.

*a) Doslovný výklad článku 18 ods. 1 smernice 2008/115*

48. Prijatie naliehavých opatrení stanovených v článku 18 ods. 1 smernice 2008/115 podlieha splneniu súboru hmotnoprávných a formálnych podmienok, ktorých cieľom je prísne vymedziť uplatnenie tohto režimu výnimiek.

49. V prvom rade článok 18 smernice 2008/115 vyžaduje, ako to preukazuje jeho názov, naliehavú situáciu.

50. Pojem „naliehavý“ je definovaný v slovníku Larousse ako „vlastnosť toho... čo neznesie odklad“.

<sup>28</sup> Pripomínam však, že v rozsudku Pham Súdny dvor pri výklade článku 16 ods. 1 druhej vety smernice 2008/115 rozhodol, že povinnosť oddelenia neoprávnené sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín od riadnych väzňov „nepripúšťa žiadnu výnimku“ a „predstavuje hmotnoprávnu podmienku [zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín vo väzenských zariadeniach], bez splnenia ktorej by toto zaistenie v zásade nebolo v súlade s [touto] smernicou“ (body 19 a 21).

<sup>29</sup> Pozri na ilustráciu rozsudok zo 14. januára 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Návrat maloletej osoby bez sprievodu) (C-441/19, EU:C:2021:9, bod 42), ako aj Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations“, Agentúra Európskej únie pre základné práva (FRA), Viedeň, september 2019, s. 7.

<sup>30</sup> Európsky súd pre ľudské práva vyžaduje, aby existoval vzťah medzi dôvodom uvedeným v súvislosti s povoleným odňatím slobody a miestom a režimom väzby. Pozri najmä rozsudok ESLP z 13. decembra 2011, Kanagaratnam a i. v. Belgicko, CE:ECHR:2011:1213JUD001529709, § 84.

<sup>31</sup> Komisia navrhuje vymedziť túto mieru voľnosti ešte prísnejšie v rámci jej návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa riešia krízové situácie a prípady vyššej moci v oblasti migrácie a azylu [COM(2020) 613 final]. Podľa Komisie „právo na slobodu a voľný pohyb je chránené za predpokladu, že ak je osoba zaistená v súvislosti s výnimkami z konania o azyle na hraniciach a konania o návrate na hraniciach, takéto výnimky možno uplatniť len v prísne regulovanom rámci a na obmedzené obdobie“ (bod 3.3, s. 13). Pozri tiež odporúčanie Komisie (EÚ) 2020/1366 z 23. septembra 2020 o mechanizme EÚ pre pripravenosť a riadenie kríz v oblasti migrácie (Koncepta pripravenosti a krízového riadenia v oblasti migrácie) (Ú. v. EÚ L 317, 2020, s. 26).

51. V procesnej oblasti naliehavosť predstavuje situáciu, v ktorej môže dôjsť k vážnej a nenapraviteľnej ujme, ak sa nenapraví v krátkom čase, čo umožňuje súdu prijať určité opatrenia prostredníctvom rýchleho konania.<sup>32</sup> V práve Únie, a najmä v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti tak naliehavé prejudiciálne konanie umožňuje preskúmanie veci „bezodkladne“, keď je dotknutá osoba pozbavená slobody.<sup>33</sup>

52. V oblasti prisťahovaleckej a azylovej politiky normotvorca Únie predvídal v mnohých predpisoch primárneho a sekundárneho práva ťažkosti týkajúce sa riadenia migračných tokov a naliehavých opatrení, ktoré si toto riadenie vyžaduje.

53. Naliehavosť je napríklad vykreslená v článku 78 ods. 3 ZFEÚ, ktorý sa týka situácie, keď členské štáty čelia náhlemu prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín.<sup>34</sup> Práve na základe tohto ustanovenia Rada v nadväznosti na migračnú krízu v rokoch 2014 a 2015 zaviedla od septembra 2015 dočasný a výnimočný mechanizmus premiestnenia osôb, ktoré zjavne potrebujú medzinárodnú ochranu.<sup>35</sup>

54. Naliehavosť je tiež znázornená v článku 29 nariadenia (EÚ) 2016/399<sup>36</sup>, ktorý sa týka situácií, keď členský štát môže výnimočne a okamžite opätovne zaviesť kontrolu vnútorných hraníc, ak si verejný poriadok alebo vnútorná bezpečnosť vyžadujú naliehavý zásah.<sup>37</sup> Práve na základe článku 25 nariadenia (ES) č. 562/2006<sup>38</sup>, ktoré bolo nahradené článkom 29 nariadenia 2016/399 a v reakcii na migračnú krízu v rokoch 2014 a 2015, Spolková republika Nemecko v priebehu roka 2015 opätovne zaviedla kontrolu na svojich vnútorných hraniciach.

55. Ako to dosvedčujú tieto predpisy, naliehavá situácia teda vyžaduje rýchle, či dokonca okamžité konanie.

56. V druhom rade konštatujem, že normotvorca Únie presne definoval okolnosti, za ktorých sa členský štát môže dovoľávať existencie naliehavej situácie v kontexte odsunu štátnych príslušníkov tretích krajín. Podľa článku 18 ods. 1 smernice 2008/115 pre túto situáciu musí byť typický „výnimočne veľký počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa majú vrátiť, spôsob[ujúci] nepredpokladane veľké zaťaženie z hľadiska kapacity zariadení členského štátu určených na zaistenie alebo ich správne alebo justičnému personálu“.

57. Spresnenie týchto dôvodov podľa môjho názoru zahŕňa to, že členský štát vykoná čo najkomplexnejšie a najaktuálnejšie možné posúdenie okolností, z ktorých vyplýva potreba naliehavých opatrení.

<sup>32</sup> Pozri uznesenie podpredsedu Súdneho dvora zo 14. januára 2016, AGC Glass Europe a i./Komisia (C-517/15 P-R, EU:C:2016:21, bod 27 a citovaná judikatúra).

<sup>33</sup> Pozri na ilustráciu uznesenie z 12. februára 2019, RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, body 33 a 34).

<sup>34</sup> Podľa článku 78 ods. 3 ZFEÚ, ak sa jeden alebo viac členských štátov ocitne v núdzovej situácii v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín, môže Rada na návrh Komisie a po konzultácii s Európskym parlamentom prijať dočasné opatrenia v prospech dotknutého členského štátu, respektíve dotknutých členských štátov.

<sup>35</sup> Pozri napríklad rozhodnutie 2015/1601.

<sup>36</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1)

<sup>37</sup> Pozri spojené veci Landespolizeidirektion Steiermark (Maximálna dĺžka kontroly na vnútorných hraniciach) (C-368/20) a Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Maximálna dĺžka kontroly na vnútorných hraniciach) (C-369/20), v súčasnosti prejednávané Súdny dvorom.

<sup>38</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 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).

58. V tejto súvislosti si myslím, že nie je postačujúce, aby členský štát oznámil údaje týkajúce sa počtu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú povinnosť návratu. Podľa môjho názoru tieto údaje neumožňujú s požadovanou presnosťou posúdiť skutočné a aktuálne zaťaženie týkajúce sa kapacity špecializovaných zariadení určených na zaistenie. Na jednej strane zaistenie predstavuje krajné opatrenie voči štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí majú povinnosť návratu. Z judikatúry Súdneho dvora teda vyplýva, že iba za predpokladu, že odsun môže byť vzhľadom na posúdenie každej konkrétnej situácie ohrozený správaním dotknutej osoby a neexistuje žiadna iná alternatíva, členské štáty môžu pristúpiť k pozbaveniu osobnej slobody zaistením.<sup>39</sup> Na druhej strane miera umiestnenia do zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú povinnosť návratu, sa značne líši podľa členských štátov a v členskom štáte, akým je Spolková republika Nemecko, podľa spolkových krajín.

59. Okrem toho zo znenia článku 18 ods. 1 smernice 2008/115 vyplýva, že údaje oznámené členskými štátmi musia umožniť preukázať existenciu „nepredpokladane veľk[ého] zaťažení[a]“ materiálnych a ľudských kapacít členského štátu. Tieto dve kritériá sú kumulatívne. Použitie výrazu „nepredpokladane“ normotvorcom Únie svedčí o jeho vôli obmedziť uplatňovanie odchylného režimu stanoveného v článku 18 tejto smernice len na prípady, keď členský štát nemohol očakávať takýto tlak na kapacity svojich špecializovaných zariadení určených na zaistenie alebo na svojich zamestnancov. Naopak, pri odkaze na „veľké zaťaženie“ nevyžaduje preukázanie toho, že kapacity sú naplnené.

60. V treťom a poslednom rade normotvorca Únie v článku 18 ods. 1 smernice 2008/115 spresnil, že členský štát môže prijať naliehavé opatrenia len dovtedy, kým výnimočná situácia trvá. Z toho na jednej strane vyplýva, že tieto opatrenia musia byť zrušené hneď, ako sa skončí výnimočná situácia, a na druhej strane, že táto smernica nestanovuje maximálnu dĺžku trvania týchto opatrení. Uvedená smernica sa odlišuje od ostatných nástrojov spoločného európskeho azylového systému, v ktorých musia byť naliehavé opatrenia prijaté na krátku a obnoviteľnú dobu platnosti. Dotknuté opatrenia musia však mať napriek tomu rovnaké znaky. Samotná „výnimočná“ povaha situácie implikuje krátkodobé opatrenia. V rámci prípravných prác pri prepracovaní smernice 2008/115 tak Európsky parlament navrhol obmedziť dobu uplatňovania týchto opatrení na tri mesiace.<sup>40</sup> Okrem toho normotvorca Únie tým, že podmieňuje uplatňovanie uvedených opatrení na pretrvávanie naliehavej situácie, vyžaduje od členských štátov, aby pravidelne prehodnocovali situáciu tak, aby v súlade so zásadou proporcionality zabezpečili, že dĺžka trvania núdzových opatrení nepresiahne dĺžku striktné nevyhnutnú na riadenie krízy.

61. Rozsah týchto podmienok sa musí tiež preskúmať vzhľadom na štruktúru, do ktorej patrí článok 18 smernice 2008/115, a na ciele, ktoré normotvorca Únie sleduje.

<sup>39</sup> Pozri článok 15 ods. 1 smernice 2008/115, ako aj rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 39 a 41).

<sup>40</sup> V tejto súvislosti poukazujem na to, že v rámci prípravných prác na prepracovaní smernice 2008/115 Parlament navrhol obmedziť túto mieru voľnej úvahy tak, že by sa nahradil výraz „na čas trvania takejto výnimočnej situácie“ presne vymedzenou maximálnou lehotou tri mesiace: pozri zmeny k návrhu smernice citovanému v poznámke pod čiarou 6 vyššie, predložené Parlamentom, ktoré sú k dispozícii na tejto internetovej adrese: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-658738\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-658738_FR.pdf), v článku 21 ods. 1 (s. 357).

b) Štruktúra a účel smernice 2008/115

62. Ako som už uviedol, cieľom smernice 2008/115 je zaviesť účinnú politiku odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách, aby boli dotknuté osoby vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich ľudských práv a dôstojnosti.<sup>41</sup>

63. Článok 18 tejto smernice smeruje k dosiahnutiu týchto cieľov napriek naliehavej vnútroštátnej situácii.

64. Na jednej strane normotvorca Únie tým, že povolil zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenských zariadeniach bez oddelenia od riadnych väzňov, chcel poskytnúť členským štátom prostriedky na zabezpečenie ich odsunu napriek riziku saturácie prijímacích kapacít zariadení určených na zaistenie. Toto opatrenie sa teda musí podieľať na zavedení účinnej politiky odsunu a všeobecnejšie na účinnom riadení migračných tokov, ktoré v súlade s článkom 79 ods. 1 ZFEÚ predstavuje jeden z cieľov Únie.<sup>42</sup>

65. Na druhej strane normotvorca Únie tiež v článku 18 ods. 3 smernice 2008/115 spresnil, že napriek naliehavosti situácie členské štáty nie sú oprávnené odchyliť sa od všeobecnej povinnosti prijať všetky primerané opatrenia, či už *všeobecné* alebo *konkrétne, na zabezpečenie splnenia ich povinností* vyplývajúcich z tejto smernice.<sup>43</sup>

66. Toto ustanovenie svedčí o vóli normotvorcu Únie zabezpečiť bez ohľadu na naliehavosť situácie dodržiavanie práva na ľudskú dôstojnosť a základných práv dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín – v súlade s článkom 1, ako aj s odôvodneniami 2, 17 a 24 smernice 2008/115 –, ale aj zásady proporcionality – v súlade s odôvodneniami 13 a 16 tejto smernice.<sup>44</sup> Podľa judikatúry Súdneho dvora dodržiavanie zásady proporcionality vyžaduje, aby takto prijaté opatrenia svojou dĺžkou trvania a spôsobmi uplatňovania nepresahovali hranice toho, čo je primerané a nevyhnutné na dosiahnutie cieľov, ktoré sleduje normotvorca Únie.<sup>45</sup>

67. Z toho po prvé vyplýva, že naliehavé opatrenia nemôžu viesť k mechanizmu, v rámci ktorého by zaistenie vo väzenskom zariadení bez oddelenia od riadnych väzňov bolo systematické a všeobecné. Naliehavosť, ktorou sa vyznačuje situácia uvedená v článku 18 smernice 2008/115, to neodôvodňuje, pretože mimoriadne veľké zaťaženie prijímacej kapacity špecializovaných zariadení určených na zaistenie nemôže zbaviť orgány poverené zaistením povinnosti skúmať v každom okamihu a prioritne, či sú k dispozícii miesta v týchto zariadeniach určených na zaistenie.

<sup>41</sup> Pozri najmä rozsudky Stadt Frankfurt am Main (bod 37 a citovaná judikatúra); zo 14. januára 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Návrat maloletej osoby bez sprievodu) (C-441/19, EU:C:2021:9, bod 70 a citovaná judikatúra), ako aj z 24. februára 2021, M a i. (Presun do iného členského štátu) (C-673/19, EU:C:2021:127, bod 28).

<sup>42</sup> V rámci európskej agendy v oblasti migrácie predstavuje skutočný návrat neoprávnené sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín jej podstatnú časť, o čom svedčí návrh smernice citovaný v poznámke pod čiarou 6 vyššie (s. 1).

<sup>43</sup> Pozri rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 264 a citovaná judikatúra).

<sup>44</sup> Pozri rozsudky 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 Stadt Frankfurt am Main (bod 38).

<sup>45</sup> Pozri analogicky rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 54 a citovaná judikatúra).

68. Po druhé z toho vyplýva, že naliehavé opatrenia nemôžu viesť k tomu, že správne alebo súdne orgány zodpovedné za zaistenie by boli zbavené povinnosti vykonať individuálne posúdenie každej situácie tak, aby sa určilo, či je zaistenie proporcionálne, ak sa má uskutočniť vo väzenskom zariadení, v ktorom navyše nedošlo k oddeleniu od riadnych väzňov.<sup>46</sup>

69. Na jednej strane v situácii charakterizovanej nebezpečenstvom saturácie kapacít špecializovaných zariadení určených na zaistenie to znamená overiť, či by nebolo možné uvažovať o menej reštriktívnom opatrení s cieľom účinne napraviť konštatovanú naliehavosť.<sup>47</sup> V tomto kontexte sa domnievam, že naliehavé opatrenia prijaté na základe článku 18 smernice 2008/115 by malo sprevádzať rozsiahlejšie využitie opatrení alternatívnych k zaisteniu, ako sú opatrenia uvedené v článku 7 ods. 3 tejto smernice, najmä voči najzraniteľnejším osobám<sup>48</sup>.

70. Na druhej strane to znamená v každom prípade overiť, či zaistenie vo väzenskom zariadení s možnosťou neexistencie oddelenia od riadnych väzňov je prispôbené situácii dotknutého štátneho príslušníka napríklad z dôvodu jeho veku, fyzického alebo duševného zdravia, jeho postavenia alebo rodinnej situácie. V tejto súvislosti pripomínam, že článok 18 ods. 1 smernice 2008/115 neopravňuje členské štáty odchýliť sa od svojich povinností uvedených v článku 16 ods. 2 až 5, ako aj článku 17 ods. 1 a 3 až 5 tejto smernice týkajúcich sa situácie zraniteľných osôb a maloletých osôb.<sup>49</sup> Toto pravidlo má zmysel len vtedy, ak príslušné vnútroštátne orgány môžu preskúmať osobitnú situáciu každého z dotknutých štátnych príslušníkov z hľadiska materiálnych podmienok výkonu ich zaistenia.

71. Zdá sa mi, že tento výklad potvrdzuje judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva.

72. Tento súd totiž rozhodol, že všeobecné alebo automatické rozhodnutia o zaistení žiadateľov o medzinárodnú ochranu môžu byť v rozpore s článkom 5 ods. 1 písm. f) EDĽP,<sup>50</sup> ak im nepredchádza individuálne posúdenie osobitných potrieb dotknutých osôb. Príslušné vnútroštátne orgány sú teda povinné poskytnúť starostlivosť dotknutej osobe prijatím primeraných opatrení a zistiť, či je možné nahradiť ich iným menej radikálnym opatrením.<sup>51</sup> V rozsudku *Rahimi v. Grécko*<sup>52</sup> tak Európsky súd pre ľudské práva vyhovel žalobe proti Helénskej republike z dôvodu, že rozhodnutie o pozbavení osobnej slobody maloletej osoby bez sprievodu

<sup>46</sup> Pozri v kontexte zaistenia žiadateľa o medzinárodnú ochranu 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 258 a citovaná judikatúra)*.

<sup>47</sup> Z odôvodnení 13 a 16, ako aj z článku 15 ods. 1 smernice 2008/115 vyplýva, že členské štáty musia vykonať odsun prostredníctvom čo najmenej donucovacích opatrení. V prípade, že viaceré opatrenia umožňujú dosiahnuť sledovaný cieľ, uprednostní sa najmenej obmedzujúce opatrenie. Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 22. júna 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone a i. (Preventívne opatrenia na účely vyhostenia) (C-718/19, EU:C:2021:505, bod 58)*.

<sup>48</sup> Článok 7 ods. 3 tejto smernice stanovuje možnosť, aby členské štáty uložili štátnemu príslušníkovi tretej krajiny povinnosti s cieľom zabrániť riziku jeho úteku počas lehoty na dobrovoľný odchod, pričom povinnosti výslovne vymenované na tento účel sú povinnosť pravidelne sa dostaviť pred orgány, povinnosť zložiť primeranú finančnú záruku, povinnosť predložiť dokumenty alebo zdržiavať sa na určenom mieste.

<sup>49</sup> Európsky súd pre ľudské práva dospel k záveru, že tieto posledné uvedené osoby musia požívať väčšiu ochranu, pokiaľ ide o posúdenie závažnosti opatrenia obmedzujúceho slobodu, ba dokonca existencie neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania (pozri najmä rozsudok ESĽP z 28. februára 2019, *Khan v. Francúzsko*, CE:ECHR:2019:0228JUD001226716).

<sup>50</sup> Pozri najmä rozsudky ESĽP z 23. júla 2013, *Suso Musa v. Malta*, CE:ECHR:2013:0723JUD004233712; z 22. novembra 2016, *Abdullahi Elmi a Aweys Abubakar v. Malta*, CE:ECHR:2016:1122JUD002579413, ako aj zo 4. apríla 2017, *Thimothawes v. Belgicko*, CE:ECHR:2017:0404JUD003906111.

<sup>51</sup> Pozri rozsudky ESĽP z 5. apríla 2011, *Rahimi v. Grécko*, CE:ECHR:2011:0405JUD000868708, ako aj z 13. decembra 2011, *Kanagaratnam a i. v. Belgicko*, CE:ECHR:2011:1213JUD001529709, pokiaľ ide o zaistenie žalobcov (matka a jej tri deti) v uzatvorenej budove určenej pre dospelých.

<sup>52</sup> Rozsudok ESĽP, 5. apríla 2011, CE:ECHR:2011:0405JUD000868708.

bolo „výsledkom automatického uplatnenia“ právnej úpravy, keďže toto rozhodnutie bolo prijaté bez toho, aby grécke orgány preskúmali jej osobitnú situáciu maloletej osoby bez sprievodu a zohľadnili jej najlepší záujem.<sup>53</sup>

73. Po tretie z dodržiavania zásady proporcionality vyplýva, že doba uplatňovania režimu výnimky nesmie presiahnuť to, čo je striktné nevyhnutné na zodpovedanie naliehavosti situácie. Článok 18 ods. 2 smernice 2008/115 okrem toho vyžaduje, aby členské štáty informovali Komisiu hneď, ako zaniknú dôvody na uplatňovanie mimoriadnych opatrení. Tento režim teda musí byť čo najkratší a vyžaduje od členských štátov, aby zakotvili opätovné posúdenie situácie tak, aby bol uvedený režim trvalo prispôsobovaný okolnostiam.

74. Práve vzhľadom na všetky tieto skutočnosti treba posúdiť, či právna úprava, akou je právna úprava uvedená v § 62a ods. 1 AufenthG, v znení od 15. augusta 2019, spĺňa podmienky stanovené v článku 18 ods. 1 smernice 2008/115.

### 3. O posúdení vnútroštátnej právnej úpravy

75. Zo skutočností uvedených v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že podľa predmetnej právnej úpravy už spolkové krajiny nie sú povinné nariadiť zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie. Môžu ich umiestniť do väzenských zariadení pod podmienkou, že toto umiestnenie zaručí oddelenie od riadnych väzňov a zabezpečenie oddeleného ubytovania pre rodiny. Treba sa tiež ubezpečiť, že umiestnenie vo väzenskom zariadení je „v konkrétnom prípade prijateľné a zákonné“, napríklad pokiaľ ide o zraniteľné osoby.<sup>54</sup>

76. Z informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, tiež vyplýva, že táto právna úprava bola Komisii oznámená 27. augusta 2019 na základe článku 18 ods. 2 smernice 2008/115, pričom nemecká vláda uviedla tak dátum nadobudnutia jej účinnosti, ako aj dobu jej uplatňovania. Naliehavé opatrenia a výnimka, ktorú predstavujú z právnej úpravy Únie, sa uplatňujú počas obdobia troch rokov, a to od 15. augusta 2019 do 30. júna 2022, čo je dátum, ku ktorému nemecká vláda stanovuje koniec naliehavej situácie.

77. Z dôvodov, ktoré teraz vysvetlím, sa domnievam, že predmetná právna úprava vzhľadom na svoju povahu a cieľ, ktorý sleduje, nespĺňa podmienky stanovené v článku 18 ods. 1 smernice 2008/115.

78. Je pravda, že táto právna úprava jednoznačne stanovuje mechanizmus na dobu určitú, takže jeho dočasný charakter nemožno spochybniť. Nemyslím si však, že situáciu, ktorú má uvedená právna úprava napraviť, možno kvalifikovať ako „nalievavú situáciu“ v zmysle článku 18 tejto smernice.

79. Po prvé nalievavosť situácie si vyžaduje rýchle a okamžité prijatie rozhodnutia. Predmetná právna úprava však bola prijatá 15. augusta 2019, teda štyri roky po začatí migračnej krízy, čo nie je symbolom ani rýchlosti, ani bezprostrednosti, ktorú si vyžaduje nalievavosť situácie. Hoci je nepopierateľné, že v roku 2015 bolo možné situáciu kvalifikovať ako „výnimočnú“ a „nepredvídateľnú“ – ako to zdôrazňuje dôvodová správa k návrhu druhého zákona na zlepšenie presadzovania odchodu – domnievam sa, že príslušné vnútroštátne orgány mohli odôvodnene

<sup>53</sup> § 108 tohto rozsudku.

<sup>54</sup> Pozri dôvodovú správu k návrhu druhého zákona na zlepšenie presadzovania odchodu.



očakávať, že v priebehu nasledujúcich rokov dôjde k exponenciálnemu rastu tlaku na kapacitu ich zariadení určených na zaistenie, keďže údaje Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO), Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex), ako aj Štatistického úradu Európskej únie (Eurostat) potvrdzujú výrazné a neustále zvyšovanie počtu neoprávnene zdržiavajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín v priebehu rokov 2015 až 2017, pričom potom sa ich počet stabilizoval a následne sa začal znižovať. Za týchto okolností si myslím, že bremeno týkajúce sa kapacity špecializovaných zariadení určených na zaistenie nemožno v roku 2019 kvalifikovať ako „nepredpokladané“ v zmysle článku 18 ods. 1 smernice 2008/115.

80. Po druhé sa mi zdá, že dĺžka uplatňovania predmetnej právnej úpravy presahuje dĺžku, ktorá by mala byť nevyhnutne potrebná na zvládnutie takej výnimočnej situácie, aká je uvedená v článku 18 ods. 1 tejto smernice. Nemecký zákonodarca sa totiž rozhodol uplatňovať túto právnu úpravu nie na krátku a obnoviteľnú dobu, ale na určitú dobu troch rokov, až do 30. júna 2022, čo je dátum, ku ktorému predpokladá dokončenie projektov výstavby špecializovaných zariadení určených na zaistenie. V dôvodovej správe k návrhu druhého zákona na zlepšenie presadzovania odchodu tento zákonodarca zdôraznil, že „do [30. júna 2022] výnimočná situácia pretrváva“. Podľa môjho názoru je to len ťažko zlučiteľné s požiadavkou, ktorá vyplýva z článku 18 ods. 1 uvedenej smernice, a to pravidelne prehodnocovať situáciu. Zdá sa mi, že je to tiež v rozpore s tvrdením nemeckej vlády, podľa ktorého na účely tohto prehodnotenia vykonáva opakované prieskumy miery obsadenosti špecializovaných zariadení určených na zaistenie.

81. Po tretie žiadna skutočnosť uvedená v spise neumožňuje posúdiť rozsah, v akom dotknutá právna úprava spočíva na presnom posúdení vzťahu, v roku 2019, medzi počtom štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahuje rozhodnutie o zaistení, a kapacitou špecializovaných zariadení určených na zaistenie. Nemecká vláda uvádza, že nemá tieto informácie k dispozícii za august 2019, ani za nasledujúce mesiace. Komisia rovnako uvádza, že oznámenie na základe článku 18 ods. 2 smernice 2008/115 z 27. augusta 2019 neobsahovalo žiadny z týchto údajov za rok 2019 ani za predchádzajúce roky, pričom nemecký zákonodarca len poukázal na nedostatočný počet miest v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie vzhľadom na vysoký počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú povinní opustiť územie.

82. V skutočnosti si kladiem otázku, či predmetná právna úprava nie je nesprávne založená na článku 18 smernice 2008/115, ktorého podmienky na vykonanie nie sú splnené, keďže sa zdá, že dôvody, ktoré viedli k prijatiu tejto právnej úpravy, sú úplne iné.

83. V prvom rade totiž konštatujem, že je pravda, že táto právna úprava stanovuje, že zaistenie sa uskutočňuje vo väzenských zariadeniach, ale že štátni príslušníci tretích krajín čakajúci na odsun musia byť odlúčení od riadnych väzňov a že je potrebné zabezpečiť oddelené ubytovanie rodín. Ako som však uviedol, cieľom vykonania článku 18 smernice 2008/115 je umožniť členským štátom odchyliť sa tak od povinnosti oddeliť štátnych príslušníkov tretích krajín od riadnych väzňov, ako aj od povinnosti zabezpečiť oddelené ubytovanie pre rodiny. Jediným účinkom uvedenej právnej úpravy je teda umožniť zaistenie vo väzenských zariadeniach, čo umožňuje článok 16 ods. 1 smernice 2008/115, ak členské štáty z dôvodu osobitných okolností prejednávanej veci nemôžu dodržať ciele sledované touto smernicou zabezpečením ich zaistenia v špecializovaných zariadeniach.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Pozri rozsudok Stadt Frankfurt am Main (bod 39).

84. Ďalej sa zdá, že z dôvodovej správy k návrhu druhého zákona na zlepšenie presadzovania odchodu vyplýva, že táto právna úprava je predovšetkým programovým zákonom. Toto rozhodnutie bolo prijaté s cieľom napraviť nedostatočnosť prijímacích kapacít špecializovaných zariadení určených na zaistenie, keďže nemecká vláda privilegovala prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu počas migračnej krízy v rokoch 2014 a 2015. Cieľom uvedenej právnej úpravy je teda umožniť počas obdobia troch rokov výstavbu špecializovaných zariadení určených na zaistenie v dostatočnom počte. Toto odôvodnenie spresňuje, pokiaľ ide o § 1 bod 22 druhého zákona na zlepšenie presadzovania odchodu, že „v dôsledku zmeny situácie v roku 2015 a toho, že prudko vystrelil počet žiadateľov o [medzinárodnú] ochranu, bola prvotná povinnosť spolkovej republiky a [spolkových krajín] vytvoriť kapacity na zabezpečenie potrieb osôb... V tejto situácii mala starostlivosť o novopricestované osoby prednosť pred nárastom kapacít miest pre zaistenie s cieľom splniť neskôr (po skončení konania o žiadosti o azyl a o opravnom prostriedku) požiadavky smernice 2008/115. Cieľom a účelom výnimky stanovenej v článku 18 [tejto smernice] je totiž umožniť orgánom, aby sa v takejto situácii prednostne postarali o novopricestovaných bez toho, aby predvídateľným spôsobom porušovali povinnosti v budúcnosti... Cieľom článku 18 smernice 2008/115 je práve vyriešiť prípadný konflikt cieľov v tak nepredvídateľnej výnimočnej situácii“.

85. Nesúhlasím však so stanoviskom, ktoré nemecký zákonodarca vyjadril v uvedenom odôvodnení. Hoci normy týkajúce sa prijímania žiadateľov o medzinárodnú ochranu uvedené v smernici 2013/33 a normy týkajúce sa zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun uvedené v smernici 2008/115 patria do spoločného európskeho azylového systému, tieto smernice majú vlastnú pôsobnosť a sledujú odlišné ciele. Žiadna z noriem uvedených v uvedených smerniciach neumožňuje domnievať sa, že by sa ochrana základných práv tých prvých mala uskutočňovať na úkor práv tých druhých.

86. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa domnievam, že § 62a ods. 1 AufenthG, v znení od 15. augusta 2019, nespĺňa podmienky stanovené v článku 18 ods. 1 smernice 2008/115 tak pre dôvody, ktoré nemecký zákonodarca uplatnil na odôvodnenie vykonania zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenských zariadeniach, ako aj z dôvodu podmienok prijatia a spôsobov uplatňovania tejto právnej úpravy. Pripustenie opaku by znamenalo ospravedlniť nesplnenie povinností, ktoré im vyplývajú z článku 16 ods. 1 tejto smernice, zo strany členských štátov, čo by ohrozilo cieľ uvedenej smernice a jej potrebný účinok.

87. Rozumiem tomu tak, že s týmto názorom súhlasí aj Komisia. Na pojednávaní totiž Komisia informovala Súdny dvor, že podľa nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013 zo 7. októbra 2013, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis* a ktorým sa zrušuje rozhodnutie výkonného výboru zo 16. septembra 1998, ktorým bol zriadený Stály výbor pre hodnotenie a vykonávanie Schengenu<sup>56</sup>, pristúpila od februára 2020 k návštevám na mieste. Keďže tieto návštevy umožnili konštatovať neexistenciu naliehavej situácie v Nemecku, Komisia tomuto členskému štátu odporučila prehodnotiť situáciu a predložiť akčný plán.

88. Vzhľadom na všetky tieto úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, že článok 18 ods. 1 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje na obdobie troch rokov zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na

<sup>56</sup> Ú. v. EÚ L 295, 2013, s. 27.

odsun vo väzenských zariadeniach, keď ani dôvody, na ktorých je založená táto právna úprava, ani podmienky jej prijatia, ani spôsoby jej uplatňovania nesvedčia o naliehavosti situácie v zmysle tohto článku.

### **B. O rozsahu právomocí, ktorými disponuje súdny orgán poverený zaistením (prvá otázka)**

89. Svojou prvou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta Súdneho dvora, či sa má článok 18 ods. 1 a 3 smernice 2008/115 vykladať v tom zmysle, že od súdneho orgánu povereného zaistením vyžaduje, aby v každej individuálnej situácii overil existenciu, či dokonca pretrvávanie naliehavej situácie odôvodňujúcej zaistenie dotknutej osoby vo väzenskom zariadení.

90. Z dôvodov, ktoré teraz vysvetlím, sa domnievam, že súdny orgán poverený zaistením musí byť schopný v každom okamihu overiť, či sú splnené podmienky stanovené v článku 18 ods. 1 tejto smernice, ktoré odôvodňujú prijatie mimoriadnych opatrení.

91. Je pravda, že zistenia týkajúce sa existencie naliehavej situácie a prijatia mimoriadnych opatrení, ktoré z nej vyplývajú, patria predovšetkým do zodpovednosti členského štátu. Vzhľadom na povahu a závažnosť okolností uvedených v článku 18 ods. 1 smernice 2008/115 prináleží členskému štátu, aby vykonal tieto zistenia na základe všeobecného a dôkladného preskúmania s prihliadnutím na všetky údaje, ktoré má k dispozícii a ktoré sa týkajú záťaže na kapacitu jeho špecializovaných zariadení určených na zaistenie alebo na zamestnancov jeho správnych a súdnych orgánov. Podľa článku 18 ods. 2 tejto smernice je Komisia iba informovaná o prijatí a zrušení týchto naliehavých opatrení bez toho, aby normotvorca Únie stanovil kontrolu uvedených opatrení *ex ante*. S výnimkou preskúmania, ktoré môže vykonať súd Únie v rámci prejudiciálneho konania, podliehajú tieto opatrenia iba hodnotiacemu a monitorovaciemu mechanizmu zavedenému nariadením č. 1053/2013 po ich prijatí.

92. Súdny orgán poverený zaistením štátneho príslušníka tretej krajiny čakajúceho na odsun však musí mať možnosť vykonávať preskúmanie.

93. Domnievam sa totiž, že toto preskúmanie je odôvodnené skutočnosťou, že naliehavé opatrenia môžu byť v súlade s článkom 18 ods. 1 smernice 2008/115 ponechané v platnosti len vtedy, ak výnimočná situácia pretrváva, keďže členský štát je povinný informovať Komisiu, „keď pominú dôvody uplatňovania týchto mimoriadnych opatrení“ podľa článku 18 ods. 2 tejto smernice. V dôsledku toho sa mi zdá, že súdny orgán zodpovedný za zaistenie musí mať v každom prípade, ktorý mu je predložený, možnosť overiť, či sú naliehavé opatrenia odôvodnené vzhľadom na podmienky uvedené v článku 18 ods. 1 uvedenej smernice.

94. Takéto preskúmanie považujem za potrebné o to viac, že existencia naliehavej situácie a riziko saturácie kapacít, ktoré so sebou prináša – ak sa preukáže – predstavujú objektívne kritériá, ktoré musí súdny orgán poverený zaistením zohľadniť pri prijímaní rozhodnutia o zaistení. Z odôvodnenia 6 smernice 2008/115, ako aj z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že rozhodnutia o zaistení sa musia prijímať v závislosti od jednotlivých prípadov a musia zohľadňovať iné objektívne kritériá, než je kritérium založené len na nelegálnom pobyte.<sup>57</sup> Tomuto orgánu teda prináleží, aby na základe individuálneho preskúmania zohľadňujúceho osobitné potreby dotknutého štátneho príslušníka overil, či je možné použiť alternatívne opatrenie k zaisteniu, a ak to tak nie je, či je možné umiestniť túto osobu v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie alebo v prípade saturácie vo väzenskom zariadení.

<sup>57</sup> Pozri rozsudok Stadt Frankfurt am Main (bod 38 a citovaná judikatúra).

95. Takéto preskúmanie sa mi zdá byť tiež o to nevyhnutnejšie, že článok 16 ods. 1 smernice 2008/115 treba považovať za taký, že má priamy účinok.<sup>58</sup> Tento článok totiž nemusí byť spresnený ustanoveniami práva Únie alebo vnútroštátneho práva na to, aby štátnym príslušníkom tretích krajín čakajúcim na odsun bolo priznané samostatne uplatniteľné právo. Za týchto okolností a v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora prináleží súdnemu orgánu zabezpečiť účinné uplatňovanie zásad a požiadaviek stanovených v tomto článku normotvorcom Únie.

96. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa domnievam, že článok 18 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že súdny orgán poverený zaistením musí v každej individuálnej situácii overiť, či sú ešte stále splnené okolnosti uvedené v článku 18 ods. 1 tejto smernice, ktoré odôvodnili prijatie mimoriadnych opatrení.

### **C. O pojme „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ (tretia a štvrtá otázka)**

97. Svojou treťou a štvrtou prejudiciálnou otázkou vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby spresnil kritériá, na základe ktorých sa špecializované zariadenie určené na zaistenie odlišuje od väzenského zariadenia v zmysle článku 16 ods. 1 smernice 2008/115, najmä vzhľadom na riadenie štruktúry, režim zaistenia a materiálne podmienky tohto zaistenia.

98. Vnútroštátny súd sa v prvom rade pýta, či pojem „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ vylučuje štruktúru, ktorá sa javí ako osobitná časť väzenského zariadenia, ktorej riaditeľstvo ako celok podlieha riaditeľstvu väzenského zariadenia, a podobne ako toto zariadenie patrí pod právomoc ministra spravodlivosti.

99. Za predpokladu, že by takáto štruktúra mohla mať takúto kvalifikáciu, sa vnútroštátny súd v druhom rade pýta, či pojem „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ zahŕňa štruktúru, ktorá sa javí ako špecifický útvar väzenského zariadenia, v ktorom sú štátni príslušníci tretích krajín čakajúci na odsun oddelení od riadnych väzňov a ktoré sa skladá z troch budov oplotených ostnatým drôtom, medzi ktorými neexistuje priamy prístup, každá z nich má svoje vlastné zariadenia (sklad oblečenia, zdravotnícka jednotka, telocvičňa), a jedna z týchto budov je dočasne obsadená výlučne väzňami, ktorí si odpykávajú náhradné tresty odňatia slobody alebo krátke tresty odňatia slobody.

100. Pripomínam, že Súdny dvor, ktorý rozhoduje v rámci prejudiciálneho konania, môže poskytnúť spresnenia, ktorých cieľom je viesť vnútroštátny súd pri jeho výklade právnej normy Únie. Práve vnútroštátnemu súdu však prináleží overiť konkrétne okolnosti sporu, ktorý prejednáva, a najmä rozhodnúť o otázke, či materiálne podmienky zaistenia v útvere Langenhagen väzenského zariadenia mesta Hannover od 25. septembra do 2. októbra 2020 bránia jeho kvalifikácii ako „špecializované zariadenie určené na zaistenie“<sup>59</sup>. Takéto preskúmanie predstavuje skutkovú otázku, ktorá nepatrí do právomoci Súdneho dvora v rámci konania podľa článku 267 ZFEÚ a patrí do právomoci vnútroštátneho súdu.

<sup>58</sup> Na základe zásady prednosti práva Únie je každý vnútroštátny súd, pokiaľ nemôže vnútroštátnu právnu úpravu vyložiť v súlade s požiadavkami práva Únie, pri rozhodovaní v rámci svojej právomoci povinný ako orgán členského štátu neuplatniť v spore, ktorý mu bol predložený, žiadne vnútroštátne ustanovenie odporujúce ustanoveniu práva Únie, ktoré má priamy účinok [rozsudok z 15. apríla 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, bod 58 a citovaná judikatúra)].

<sup>59</sup> Pozri analogicky rozsudok z 5. júna 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 79 a nasl.).

## 1. Zaistenie v špecializovanom zariadení

101. Normotvorca Únie presne nevymedzuje režim a vecné kritériá vlastné špecializovanému zariadeniu určenému na zaistenie. Je však možné ich vyvodiť z definície pojmu „zaistenie“, práv priznaných štátnym príslušníkom tretích krajín počas ich zaistenia a zásad stanovených tak Európskym súdom pre ľudské práva, ako aj Radou Európy.

102. Pojem „zaistenie“ nie je v smernici 2008/115 definovaný. Naproti tomu je spresnený v rámci smernice 2013/33 v súvislosti so zaistením žiadateľov o medzinárodnú ochranu. Podľa Súdneho dvora je táto definícia uplatniteľná v kontexte smernice 2008/115.<sup>60</sup>

103. Podľa článku 2 písm. h) smernice 2013/33 je „zaistenie“ kvalifikované ako „umiestnenie [zadržanie – *neoficiálny preklad*] žiadateľa [o medzinárodnú ochranu] členským štátom na konkrétnom mieste, na ktorom je obmedzená sloboda pohybu žiadateľa“<sup>61</sup>. Podľa Súdneho dvora umiestnenie v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie je „opatrenie zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody“<sup>62</sup> alebo ešte „donucovacie opatrenie, ktoré [dotknutú osobu] zbavuje slobody pohybu a oddeľuje [ju] od zvyšku obyvateľstva tým, že [jej] nariaďuje natrvalo sa zdržiavať v ohraničenom a uzavretom obvode“<sup>63</sup>.

104. Povaha a účel zaistenia sa vo svojej podstate odlišujú od povahy a účelu sankčného opatrenia, pretože zaistenie nemá iný cieľ ako prispieť k vykonaniu odsunu neoprávnene zdržiavajúceho sa štátneho príslušníka tretej krajiny.<sup>64</sup> Normotvorca Únie tým, že v článku 16 ods. 1 prvej vete smernice 2008/115 stanovil zásadu, podľa ktorej sa zaistenie musí uskutočniť v špecializovanom zariadení, svedčí o jeho vôli, aby sa na území členských štátov zriadili zariadenia osobitne určené na prípravu a vykonanie odsunu štátnych príslušníkov tretích krajín.

105. Okrem toho rozlišovanie, ku ktorému pristúpil v článku 16 ods. 1 smernice 2008/115 medzi zaistením v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie a zaistením vo väzenskom zariadení, vyžaduje, aby sa prvé umiestnenie tak svojimi internými pravidlami fungovania, ako aj úpravou svojich priestorov, odlišovalo od toho druhého. V tejto súvislosti treba uviesť, že rozlišovanie medzi týmito dvoma kategóriami zariadení musí byť o to jasnejšie, že špecializované zariadenia určené na zaistenie sú tiež určené na zaistenie určitých žiadateľov o medzinárodnú ochranu (na iné účely ako na odsun) v súlade s článkom 8 ods. 3 smernice 2013/33.<sup>65</sup>

106. Režim a materiálne podmienky zaistenia vyplývajú aj z článkov 16 a 17 smernice 2008/115. Normotvorca Únie starostlivo vymedzil práva, ktoré musia členské štáty zaručiť počas výkonu zaistenia, ako je prístup k naliehavej zdravotnej starostlivosti alebo kontakty s rodinnými

<sup>60</sup> 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 224).

<sup>61</sup> Táto definícia je relevantná v kontexte zaistenia nariadeného podľa smernice 2008/115, v súlade s článkom 8 ods. 3 písm. d) smernice 2013/33.

<sup>62</sup> Uznesenie z 3. júna 2021, Republika Slovenija (Zaistenie žiadateľa o medzinárodnú ochranu) (C-186/21 PPU, EU:C:2021:447, bod 26 a citovaná judikatúra).

<sup>63</sup> 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 216 až 223).

<sup>64</sup> Pozri článok 15 smernice 2008/115. Pozri tiež v tejto súvislosti úvahy, ktoré generálny advokát Bot venoval tejto otázke v návrhoch, ktoré predniesol vo veciach Bero a Bouzalmate (C-473/13, C-474/13 a C-514/13, EU:C:2014:295, bod 91 a nasl.). Generálny advokát Bot zastáva názor, že tak normotvorca Únie prebral judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej pozbavenie slobody možno zosúladiť s článkom 5 ods. 1 písm. f) EDLP len vtedy, ak je vykonané na účely výkonu postupu vyhostenia a je primerané tomuto cieľu (pozri rozsudok ESLP z 15. novembra 1996, Chahal v. Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, § 112 a 113, ako aj z 19. januára 2012, Popov v. Francúzsko, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, § 140) (poznámka pod čiarou 33).

<sup>65</sup> Pojmy „zaistenie“ a „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ sú totiž pojmami spoločnými pre viaceré nástroje spoločného európskeho azylového systému.

príslušníkmi, zákonnými zástupcami alebo konzulárnymi úradmi. Spresnil tiež materiálne podmienky požadované na zaistenie rodín a maloletých, vyžadujúce od členských štátov, aby v prvom rade zohľadnili najlepšie záujmy dieťaťa v súlade s povinnosťami stanovenými v článku 7, článku 14 ods. 1 a článku 24 Charty základných práv, ktoré sú tiež uvedené v odôvodnení 22 a článku 5 tejto smernice. Rodiny musia mať teda možnosť využiť oddelené miesto ubytovania, ktoré im zaručuje primerané súkromie, a maloleté osoby musia mať možnosť vykonávať rekreačné aktivity prispôbené ich veku a mať prípadne prístup k vzdelávaniu. Pokiaľ ide o maloleté osoby bez sprievodu, o tie sa musí v rámci možností osobitne starať kvalifikovaný personál v zariadeniach, ktoré sú na to prispôbené.

107. Napokon režim a materiálne podmienky zaistenia vyplývajú z povinností každého členského štátu rešpektovať dôstojnosť osôb pozbavených osobnej slobody, ako aj ich právo ne byť vystavený neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu.<sup>66</sup>

108. Požiadavky stanovené normotvorcom Únie v podstate zahŕňajú požiadavky stanovené Európskym súdom pre ľudské práva a Radou Európy.

109. Európsky súd pre ľudské práva posudzuje „vhodnosť“ režimu zaistenia z hľadiska práv zakotvených v článkoch 3, 5 a 8 EDLP na základe indícií týkajúcich sa miesta, podmienok a dĺžky zaistenia. Vykonáva posúdenie v závislosti od jednotlivých prípadov, pričom zohľadňuje kumulované účinky podmienok pozbavenia slobody najmä vzhľadom na osobitnú situáciu dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín.<sup>67</sup>

110. Európsky súd pre ľudské práva je osobitne pozorný, pokiaľ ide o usporiadanie a výbavu priestorov, ako aj o kvalifikáciu personálu, ktorý poskytuje starostlivosť štátnym príslušníkom tretích krajín, najmä rodinám. Tieto priestory musia byť čisté a musia poskytovať dostatočný priestor pre počet osôb, ktoré tam môžu byť umiestnené. Musia mať najmä k dispozícii zdravotnícke zariadenia s voľným prístupom a v dostatočnom počte, priestor a materiál potrebný na stravovanie, ako aj telefón s voľným prístupom. Uvedené priestory musia mať tiež zdravotnícke vybavenie, ako aj miestnosť vyhradenú na prijímanie rodín a konzulárnych orgánov. Navyše musia mať priestor na vzdelávanie a voľnočasové aktivity, a najmä priestor na prechádzanie sa na čerstvom vzduchu. Napokon v prípade, že by zariadenia mali prijímať rodiny, Európsky súd pre ľudské práva vyžaduje, aby izby boli špeciálne vybavené základnou infraštruktúrou vyžadovanou na zaistenie malých detí s prispôbeným a bezpečným materiálom potrebným pre starostlivosť o deti.<sup>68</sup>

111. Okrem toho zásada 10 z „dvadsiatich usmernení o nútenom návrate“, ktoré Výbor ministrov Rady Európy prijal 4. mája 2005 a na ktoré odkazuje smernica 2008/115 vo svojom odôvodnení 3, vo svojom bode 1 vyžaduje, aby osoby zaistené pred odsunom boli „obvykle“ umiestnené do objektov osobitne určených na tento účel, ktoré ponúkajú materiálne podmienky a režim, ktoré sú prispôbené ich právnenému postaveniu.<sup>69</sup> Vo svojom bode 4 tiež ukladá povinnosť, aby boli

<sup>66</sup> Pozri odôvodnenie 24 a článok 1 smernice 2008/115. Pozri tiež rozsudok ESLP z 15. decembra 2016, Khlaifia a i. v. Taliansko, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, § 161 a nasl.

<sup>67</sup> Pozri najmä rozsudky ESLP z 19. januára 2012, Popov v. Francúzsko, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, § 89 a nasl., a z 15. decembra 2016, Khlaifia a i. v. Taliansko, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, § 163 a nasl.

<sup>68</sup> Pozri rozsudok ESLP z 19. januára 2012, Popov v. Francúzsko, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207.

<sup>69</sup> Pozri tiež správu Komisie pre migráciu, utečencov a obyvateľstvo Parlamentného zhromaždenia Rady Európy z 11. januára 2010 s názvom „Administratívne zaistenie žiadateľov o azyl a migrantov s nelegálnym pobytom v Európe“, najmä zásadu 8 prílohy 1 týkajúcej sa „desiatich usmernení k okolnostiam, za ktorých je zaistenie žiadateľov o azyl a migrantov s nelegálnym pobytom legálne prípustné“, v ktorom Parlamentné zhromaždenie Rady Európy poznamenáva, že miesto, podmienky a režim zaistenia musia byť primerané, ako aj tematický dokument Komisára pre ľudské práva Rady Európy s názvom „Základné práva migrantov s nelegálnym pobytom v Európe“ (hlava III bod ii, s. 16 a 17).

tieto osoby oddelené od obvinených a odsúdených osôb. Pokiaľ ide o zásadu 11 týchto usmernení, táto zásada vo svojich bodoch 2 až 4 vyžaduje, aby rodiny mali k dispozícii samostatné ubytovacie priestory na účely zachovania ich intimity, v ktorých sú pracovníci a zariadenia, ktoré zohľadňujú osobitné potreby detí, aby mohli mať najmä prístup k vzdelávaniu a venovať sa rekreačným činnostiam.<sup>70</sup>

112. Tieto údaje umožňujú vyvodiť podstatné kritériá pre špecializované zariadenie určené na zaistenie.

113. Musí ísť predovšetkým o zariadenie, ktoré je svojím určením a organizáciou odlišné od väzenského zariadenia, inak by bolo rozlišovanie vykonané normotvorcom Únie v článku 16 ods. 1 smernice 2008/115 zbavené akéhokoľvek zmyslu a potrebného účinku.

114. Ďalej musí ísť o zariadenie, ktoré umožňuje zabezpečiť výkon zaistenia kvalifikovaným personálom v režime pozbavenia slobody a za materiálnych podmienok, ktoré sú prispôbené právnemu postaveniu štátnych príslušníkov tretích krajín, najmä tých najzraniteľnejších osôb a rešpektujú ľudskú dôstojnosť a základné práva.

115. Teraz je potrebné preskúmať podmienky, za akých má prebiehať zaistenie, ak sa uskutočňuje vo väzenskom zariadení uvedenom v článku 16 ods. 1 druhej vete smernice 2008/115.

## *2. Zaistenie vo väzenskom zariadení*

116. Pripomínam, že ak členský štát nemôže umiestniť štátneho príslušníka tretej krajiny čakajúceho na odsun v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie a musí ho umiestniť vo väzenskom zariadení, musí zaručiť jeho oddelenie od riadnych väzňov v súlade s článkom 16 ods. 1 druhou vetou smernice 2008/115.

117. Pripomínam tiež, že v rozsudku Pham Súdny dvor rozhodol, že povinnosť oddelenia ide nad rámec iba osobitného spôsobu výkonu zaistenia vo väzenských zariadeniach a predstavuje hmotnoprávnu podmienku tohto zaistenia, bez ktorej by v zásade nebolo v súlade s touto smernicou.<sup>71</sup> Okrem toho rozhodol, že táto povinnosť oddelenia je bezpodmienečná a nevzťahuje sa na ňu žiadna výnimka.<sup>72</sup>

118. Sila zásad stanovených v tejto súvislosti Súdny dvorom si vyžaduje geografické a organizačné oddelenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun od riadnych väzňov. Väzenské zariadenia sú totiž určené na iné použitie, než je účel zaistenia v rámci čakania na odsun. Väzenská správa a režim sa premietajú do vnútorných pravidiel fungovania, ako aj administratívnych a vecných obmedzení, ktoré zodpovedajú presným cieľom spojeným s výkonom trestu.

<sup>70</sup> V rovnakom duchu Parlamentné zhromaždenie Rady Európy v bode 9.2 svojej rezolúcie 1707 (2010) (pozri poznámku pod čiarou 15 vyššie) spomedzi „15 európskych pravidiel definujúcich minimálne štandardy pre podmienky zaistenia migrantov a žiadateľov o azyl“ vyžaduje, aby boli zaistené osoby ubytované v zariadeniach špeciálne určených na zaistenie spojené s imigráciou, a nie vo väzniciach (pravidlo 2). Stanovuje tiež, že priestory určené na tento účel majú ponúkať materiálne podmienky a režim zaistenia, ktoré sú prispôbené právnej a skutkovej situácii dotknutých osôb (pravidlá 5 a 6).

<sup>71</sup> Pozri rozsudok Pham (bod 21).

<sup>72</sup> Pozri rozsudok Pham (bod 17 a 19).

119. Dodržiavanie tejto povinnosti oddelenia si teda vyžaduje prísne oddelenie vytvorením odlišnej a samostatnej štruktúry od zvyšku väzenského zariadenia. Okrem toho zahŕňa rozdielne zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín čakajúcimi na odsun a riadnymi väzňami. Členský štát tak musí zabezpečiť, aby sa v rámci štruktúry určenej na účely odsunu štátnych príslušníkov tretích krajín spôsoby výkonu zaistenia líšili od spôsobu výkonu trestu. To predpokladá zavedenie režimu a materiálnych podmienok zaistenia, ktoré sú prispôsobené ich právnemu postaveniu a sú schopné uspokojovať ich osobitné potreby, čo znamená, že sa do tejto štruktúry vyšle personál, ktorého poslanie sa odlišuje od úlohy vykonávanej pri riadnych väzňoch.

120. Práve na základe týchto skutočností treba preskúmať rozsah, v akom takú štruktúru, aká je opísaná vnútroštátnym súdom, možno kvalifikovať ako „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ v zmysle článku 16 ods. 1 prvej vety smernice 2008/115.

### 3. Útvar Langenhagen väzenského zariadenia mesta Hannover

121. Vzhľadom na informácie poskytnuté tak vnútroštátnym súdom, ako aj nemeckou vládou sa domnievam, že opatrenie spočívajúce v zaistení K v útvere Langenhagen väzenského zariadenia mesta Hannover od 25. septembra do 2. októbra 2020 patrí skôr pod opatrenie umiestnenia vo väzenskom zariadení v zmysle článku 16 ods. 1 druhej vety smernice 2008/115 ako opatrenie spočívajúce v umiestnení v špecializovanom zariadení určenom na zaistenie v zmysle prvej vety tohto ustanovenia.

122. Toto posúdenie sa zakladá na vyvážení rôznych charakteristík, ktoré podľa všetkého má táto štruktúra.

123. Niektoré vlastnosti by mohli umožniť kvalifikovať uvedenú štruktúru ako „špecializované zariadenie určené na zaistenie“. Zdá sa totiž, že existuje geografické oddelenie medzi útvarom Langenhagen a väzenským zariadením mesta Hannover, ku ktorému patrí, pretože prvé uvedené zariadenie sa nachádza vo vzdialenosti niekoľkých kilometrov od druhého. Tento útvar sa okrem toho skladá z troch budov, z ktorých každá má vlastné zariadenia, teda zdravotnícke stredisko, sklad oblečenia, telocvičňu a dvor. Izby sú obsadené jedinou osobou, s výnimkou prípadov, v ktorých dotknuté osoby požiadajú o ubytovanie spoločne. Sanitárne zariadenia sú voľne prístupné celý deň. Zaistené osoby možno každý deň navštíviť, môžu mať mobilný telefón a majú možnosť prístupu na internet.

124. Skutočnosť, že vedenie útvaru Langenhagen podlieha vedeniu väzenského zariadenia mesta Hannover a rovnako ako toto zariadenie spadá pod právomoc ministra spravodlivosti, nie je dostatočným prvkom na vylúčenie takeého útvaru z kvalifikácie ako „špecializované zariadenie určené na zaistenie“. Úlohy vedení väzenských zariadení, rovnako ako úlohy ministerstiev, sa totiž v členských štátoch líšia a tieto vedenia môžu preto vykonávať svoju právomoc nad štruktúrami veľmi rôznej povahy.

125. Na druhej strane má útvar Langenhagen ďalšie vlastnosti, ktoré ho z dôvodu ich významu, zdá sa, vylučujú z kvalifikácie ako „špecializované zariadenie určené na zaistenie“.

126. Tento útvar totiž môže prijímať riadny väzňov. Jedna z troch budov tvoriacich uvedenú sekciu bola takto použitá na účely výkonu krátkodobých trestov odňatia slobody alebo náhradných trestov odňatia slobody. Zdá sa však rozumné domnievať sa, že príslušné súdne orgány nenariadili výkon trestu odňatia slobody, hoci by tento trest bol krátkodobý alebo náhradný, v štruktúre, ktorá je „špecializovaným zariadením určenom na zaistenie“ určeným na



odsun štátnych príslušníkov tretích krajín, a to za podmienok a spôsobom, ktoré by sa odlišovali od tých, ktoré stanovuje Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (zákon o výkone trestov odňatia slobody a ochranných opatrení spojených s odňatím slobody)<sup>73</sup> zo 16. marca 1976. Zo skutočností uvedených v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že výkon zaistenia v útvere Langenhagen sa totiž vykonáva podľa režimu výkonu trestov a že personálom povereným starostlivosťou a dohľadom, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun, je personál väzenského zariadenia poverený starať sa o riadnych väzňov. Vo svojich odpovediach na otázky Súdneho dvora nemecká vláda tiež uviedla, že „v nadväznosti na uznesenie Amtsgericht Hannover (Okresný súd Hannover) z 30. septembra 2020“<sup>74</sup> bolo pätnásť väzňov ubytovaných v útvere Langenhagen presunutých „do iných väzenských zariadení spolkovej krajiny“. Tieto skutočnosti nasvedčujú tomu, že táto štruktúra môže byť použitá na účely výkonu tak opatrení spočívajúcich v zaistení, ako aj trestov odňatia slobody vzhľadom na uplatniteľný režim a konkrétne spôsoby fungovania.

127. Za týchto podmienok sa domnievam, že opatrenie zaistenia v útvere Langenhagen väzenského zariadenia mesta Hannover patrí pod opatrenie umiestnenia vo väzenskom zariadení v zmysle článku 16 ods. 1 druhej vety smernice 2008/115.

128. Vzhľadom na všetky tieto úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, že článok 16 ods. 1 prvá veta smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že špecializované zariadenie určené na zaistenie predstavuje zariadenie určené na prípravu odsunu štátnych príslušníkov tretích krajín, v ktorom sa zaistenie vykonáva podľa režimu odňatia slobody a za materiálnych podmienok, ktoré sú prispôbené právnomu postaveniu a zraniteľnosti týchto štátnych príslušníkov.

129. Pod pojem „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ nepatrí štruktúra, ktorú možno použiť na účely výkonu tak opatrení zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun, ako aj trestov odňatia slobody a v rámci ktorej sa zaistenie uskutočňuje podľa právnych predpisov o výkone trestov a pod dohľadom väzenského personálu tohto zariadenia.

## V. Návrh

130. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Amtsgericht Hannover (Okresný súd Hannover, Nemecko), takto:

1. Článok 18 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 vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje na obdobie troch rokov zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun vo väzenských zariadeniach, keď ani dôvody, na ktorých je založená táto právna úprava, ani podmienky jej prijatia, ani spôsoby jej uplatňovania nesvedčia o naliehavosti situácie v zmysle tohto článku.
2. Článok 18 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že súdny orgán poverený zaistením musí v každej individuálnej situácii overiť, či sú ešte stále splnené okolnosti uvedené v článku 18 ods. 1 tejto smernice, ktoré odôvodnili prijatie mimoriadnych opatrení.

<sup>73</sup> BGBl. 1976 I, s. 581.

<sup>74</sup> Spis, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, neobsahuje žiadny ďalší odkaz na toto uznesenie z 30. septembra 2020.

3. Článok 16 ods. 1 prvá veta smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ predstavuje zariadenie určené na prípravu odsunu štátnych príslušníkov tretích krajín, v ktorom sa zaistenie vykonáva podľa režimu odňatia slobody a za materiálnych podmienok, ktoré sú prispôsobené právnomu postaveniu a zraniteľnosti týchto štátnych príslušníkov.
4. Pod pojem „špecializované zariadenie určené na zaistenie“ nepatrí štruktúra, ktorú možno použiť na účely výkonu tak opatrení zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín čakajúcich na odsun, ako aj trestov odňatia slobody a v rámci ktorej sa zaistenie uskutočňuje podľa právnych predpisov o výkone trestov a pod dohľadom väzenského personálu tohto zariadenia.