Anonymizovaná verze

Věc C-554/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

18. července 2019

Předkládající soud:

Amtsgericht Kehl (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

28. června 2019

Navrhovatel:

Staatsanwaltschaft Offenburg (Německo)

Obviněný:

FU

[*omissis*]

Amtsgericht Kehl (okresní soud v Kehlu, Německo)

Usnesení

V trestním řízení vedeném proti

FU,

[*omissis*]

pro úmyslné řízení bez řidičského oprávnění

Amtsgericht Kehl (okresní soud v Kehlu) [*omissis*] dne 28. června 2019 rozhodl:

PRACOVNÍ DOKUMENT

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se na základě článku 267 prvního pododstavce písm. a) a druhého pododstavce SFEU předkládají následující předběžné otázky:

1. Musí být čl. 67 odst. 2 SFEU, jakož i články 22 a 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní zákonné úpravě, která policejním orgánům dotčeného členského státu svěřuje pravomoc k tomu, aby v pásmu širokém 30 km od pozemní hranice tohoto členského státu s jinými smluvními státy Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané v Schengenu (Lucembursko) dne 19. června 1990, a k zabránění nebo ukončení nedovoleného vstupu na svrchované území tohoto členského státu nebo pobytu v něm nebo za účelem prevence určitých trestných činů, které směřují proti bezpečnosti hranice, zjišťovali totožnost každé osoby bez ohledu na její chování a existenci zvláštních okolností, a která je prostřednictvím ministerské vyhlášky doplněna následovně:

„a) Přeshraniční trestná činnost je uskutečňována dynamicky (časově, místně a s použitím různých dopravních prostředků) a k jejímu potírání jsou tedy potřeba pružné policejní pravomoci. Výkon výše uvedené pravomoci ve výsledku směřuje k zabránění a ukončení přeshraniční trestné činnosti;

b) Kontrolní opatření musí být uskutečňována v přesně vymezeném rámci výše uvedených kritérií článku 21 písm. a) Schengenského hraničního kodexu. Musí být koncipována tak, aby se jednoznačně lišila od systematických kontrol osob na vnějších hranicích a neměla stejný účinek jako kontroly na hranicích. Provádění těchto kontrolních opatření musí podléhat určitému rámci, aby bylo zajištěno, že jejich intenzita a četnost nebude rovnocenná hraničním kontrolám.

c) Tento rámec má následující podobu:

Kontrolní opatření nesmí být plánována natrvalo, nýbrž k nim dochází nepravidelně v různých časech, na různých místech a namátkově s ohledem na množství cestujících.

Kontrolní opatření se neuskutečňují pouze u příležitosti překročení hranic. Dochází k nim na základě neustále aktualizovaných poznatků o situaci nebo zkušeností v oblasti ochrany hranic, které útvary spolkové policie rozvíjejí na základě vlastních informací o situaci nebo na základě informací jiných orgánů. Východiskem výkonu policejních opatření, jakož i jejich intenzity a četnosti jsou tedy obecné nebo konkrétní policejní informace nebo zkušenosti týkající se přeshraniční trestné činnosti, např. o často

Anonymizovaná verze

PRACOVNÍ DOKUMENT

používaných dopravních prostředcích a trasách, o určitých způsobech chování, a rozbor dostupných informací o přeshraniční trestné činnosti, které pocházejí z vlastních zdrojů nebo od jiných orgánů.

Vypracovávání kontrolních opatření je předmětem pravidelného služebního a odborného dohledu. Hlavní pravidla jsou obsažena v § 3 odst. 1 čtvrté větě Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (společný jednací řád spolkových ministerstev, zkráceně „GGO“) a v Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich (zásady výkonu odborného dohledu spolkových ministerstev nad jejich rezortem). Tato pravidla jsou pro oblast působnosti Bundespolizei (spolková policie, Německo) upřesněna v „Ergänzende Bestimmungen zur Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht des BMI über die Bundespolizei“ (doplňující ustanovení o výkonu služebního a odborného dohledu Spolkového ministerstva vnitra nad spolkovou policií). Bundespolizeipräsidium (spolkové policejní prezidium, Německo) a jeho nadřízené orgány a útvary provádění služebního a odborného dohledu upravily ve svých plánech rozdělení působnosti a provedly je prostřednictvím vlastních koncepcí.

d) Za účelem zamezení několikanásobných kontrol mají být kontrolní opatření co nejvíce koordinována s ostatními orgány nebo musí být prováděna v rámci společných operací nebo jiných forem spolupráce.“?

2. Musí být právo Evropské unie, a zejména čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec [*omissis*] SEU, čl. 197 odst. 1 SFEU a čl. 291 odst. 1 SFEU, vykládáno v tom smyslu, že bez dalšího nebo na základě zvážení zájmu na trestním stíhání a zájmu obviněného brání použití poznatků nebo důkazů v trestním řízení, pokud byly získány na základě policejní kontroly obviněného, která je v rozporu s čl. 67 odst. 2 SFEU nebo s články 22 a 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)?

II. Řízení se přerušuje do doby, než Soudní dvůr Evropské unie rozhodne o předběžných otázkách.

Odůvodnění:

I.

Samosoudce trestního úseku Amtsgericht Kehl (okresní soud v Kehlu) (dále jen „soud“) musí rozhodnout o návrhu Staatsanwaltschaft Offenburg (státní zastupitelství v Offenburgu, Německo), aby obviněnému formou trestního příkazu uložil peněžitý trest za přečin úmyslného řízení bez řidičského oprávnění.

1. V řízení o žádosti o předběžné otázce je podle dosavadního stavu vyšetřování nutno vycházet z následujícího skutkového stavu:

Anonymizovaná verze

PRACOVNÍ DOKUMENT

Obviněný, francouzský státní příslušník s bydlištěm ve Francii, jel dne 20. července 2018 přibližně ve 3:20 hodin svým osobním automobilem po Štrasburské ulici v Kehlu, PSČ 77694, (Německo) [*omissis*], ačkoli, jak věděl, neměl potřebné řidičské oprávnění.

Obviněný byl jako řidič vozidla identifikován při kontrole prováděné spolkovou policií po svém vstupu na území Německa přes most Evropy mezi Kehlem a Štrasburkem cestou z Francie. V průběhu kontroly vyšlo najevo, že neměl potřebné řidičské oprávnění.

Podle záznamu policie se kontrola uskutečnila na základě § 23 odst. 1 bodu 3 Bundespolizeigesetz (zákon o spolkové polici, dále jen „BPolG“) za účelem zabránění a ukončení ilegální migrace a potírání přeshraniční trestné činnosti podle § 12 odst. 1 bodů 1 až 4 BPolG. Dále policie pouze uvedla, že se v případě provedené kontroly jednalo o „namátkové, nepravidelné a nikoli trvalé opatření“. V době kontroly na tomto úseku hranice nebyla dočasně zavedena ochrana hranic podle kapitoly II [hlavy III] Schengenského hraničního kodexu.

2. Předmětný čin by byl trestně postižitelný jako přečin úmyslného řízení bez řidičského oprávnění podle § 21 odst. 1 bodu 1 Straßenverkehrsgesetz (zákon o provozu na pozemních komunikacích), který stanoví uložení trestní sankce ve formě trestu odnětí svobody až do jednoho roku nebo peněžitého trestu ve výši pěti až 360 denních sazeb.

3. Státní zastupitelství navrhuje, aby byl obviněnému uložen peněžitý trest v rozsahu 30 denních sazeb po 30 eurech.

II.

Soud má za to, že odpovědi na předběžné otázky jsou nezbytné pro rozhodnutí o návrhu na vydání trestního příkazu Proto je na základě článku 267 prvního pododstavce písm. a) a druhého pododstavce SFEU předkládá Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“), aby o nich rozhodl v rámci řízení o předběžné otázce.

Při rozhodování o vydání navrhovaného trestního příkazu musí soud posoudit, zda vůči obviněnému existuje důvodné podezření ze spáchání trestného činu. Výše uvedené je podmíněno tím, že na základě důkazů, které jsou k dispozici, je pravděpodobné odsouzení. Přitom je třeba vzít v úvahu, že protiprávně získané důkazy mohou podléhat zákazu jejich použití. V projednávaném případě se zjištění, že obviněný řídil osobní automobil, zakládá na kontrole provedené spolkovou policií. Důvodné podezření, že obviněný spáchal trestný čin, by neexistovalo, pokud by daná kontrola byla protiprávní a pokud by z této okolnosti plynul zákaz použití poznatků a důkazů, které byly jejím prostřednictvím získány, v trestním řízení.

1. K první předběžné otázce:

Anonymizovaná verze

PRACOVNÍ DOKUMENT

a. Soudní dvůr ohledně § 23 odst. 1 bodu 3 BPolG rozsudkem ze dne 21. června 2017 [(*omissis*) A, C-9/16, ECLI:EU:C:2017:483,] rozhodl, že čl. 67 odst. 2 SFEU, jakož i články 20 a 21 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex z roku 2006), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013 [v mezidobí nahrazené články 22 a 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob], se mají vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která policejním orgánům dotčeného členského státu svěřuje pravomoc k tomu, aby v pásmu širokém 30 km podél pozemní hranice tohoto členského státu s jinými smluvními státy Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané v Schengenu (Lucembursko) dne 19. června 1990, a k zabránění nebo ukončení nedovoleného vstupu na svrchované území tohoto členského státu nebo pobytu v něm nebo za účelem prevence určitých trestných činů, které směřují proti bezpečnosti hranice, zjišťovali totožnost každé osoby bez ohledu na její chování a existenci zvláštních okolností, ledaže tato právní úprava stanoví nezbytný rámec této pravomoci zaručující, že výkon této pravomoci nemůže mít v praxi účinek rovnocenný hraničním kontrolám.

b. Bundesministerium des Inneren (spolkové ministerstvo vnitra, Německo) dne 7. března 2016 za účelem upřesnění uplatňování pravomocí spolkové policie při zjišťování totožnosti v pohraničních oblastech podle § 23 odst. 1 bodu 3 BPolG vydalo [Erlass zur Anwendung von § 23 Abs. 1 Nr. 3 Bundespolizeigesetz (vyhláška o uplatňování § 23 odst. 1 bodu 3 zákona o spolkové policii)] [Gemeinsames Ministerialblatt (společný úřední věstník ministerstev spolkové vlády), GMBI, 2016, číslo 10, strana 203; dále jen „ministerská vyhláška“]. V této vyhlášce se uvádí:

„a) Přeshraniční trestná činnost je uskutečňována dynamicky (časově, místně a s použitím různých dopravních prostředků) a k jejímu potírání jsou tedy potřeba pružné policejní pravomoci. Výkon výše uvedené pravomoci ve výsledku směřuje k zabránění nebo ukončení přeshraniční trestné činnosti;

b) Kontrolní opatření musí být uskutečňována v přesně vymezeném rámci výše uvedených kritérií čl. 21 písm. a) Schengenského hraničního kodexu. Musí být koncipována tak, aby se jednoznačně lišila od systematických kontrol osob na vnějších hranicích a neměla stejný účinek jako kontroly na hranicích. Provádění těchto kontrolních opatření musí podléhat určitému rámci, aby bylo zajištěno, že jejich intenzita a četnost nebude rovnocenná hraničním kontrolám.

Anonymizovaná verze

PRACOVNÍ DOKUMENT

c) Tento rámec má následující podobu:

Kontrolní opatření nesmí být plánována natrvalo, nýbrž k nim dochází nepravidelně v různých časech, na různých místech a namátkově s ohledem na množství cestujících.

Kontrolní opatření se neuskutečňují pouze u příležitosti překročení hranic. Dochází k nim na základě neustále aktualizovaných poznatků o situaci nebo zkušeností v oblasti ochrany hranic, které útvary spolkové policie rozvíjejí na základě vlastních informací o situaci nebo na základě informací jiných orgánů. Východiskem výkonu policejních opatření, jakož i jejich intenzity a četnosti jsou tedy obecné nebo konkrétní policejní informace nebo zkušenosti týkající se přeshraniční trestné činnosti, např. o často používaných dopravních prostředcích a trasách, o určitých způsobech chování, a rozbor dostupných informací o přeshraniční trestné činnosti, které pocházejí z vlastních zdrojů nebo od jiných orgánů.

Vypracovávání kontrolních opatření je předmětem pravidelného služebního a odborného dohledu. Hlavní pravidla jsou obsažena v § 3 odst. 1 čtvrté větě společného jednacího řádu spolkových ministerstev a v Zásadách výkonu odborného dohledu spolkových ministerstev nad jejich rezortem. Tato pravidla jsou pro oblast působnosti spolkové policie upřesněna v „Doplňujících ustanoveních o výkonu služebního a odborného dohledu Spolkového ministerstva vnitra nad spolkovou policií“. Spolkové policejní prezidium a jeho nadřízené orgány a útvary provádění služebního a odborného dohledu upravily ve svých plánech rozdělení působnosti a provedly je prostřednictvím vlastních koncepcí.

d) Za účelem zamezení několikanásobných kontrol mají být kontrolní opatření co nejvíce koordinována s ostatními orgány nebo musí být prováděna v rámci společných operací nebo jiných forem spolupráce.“

c. Otázka, zda ministerská vyhláška splňuje požadavky Soudního dvora na požadovaný právní rámec, je v německé judikatuře sporná [*omissis*].

Soud má rovněž pochybnosti o tom, zda tato vyhláška potřebným způsobem konkretizuje zmocňovací normu obsaženou v § 23 odst. 1 bodě 3 BPolG [*omissis*]. Je pravda, že této ministerské vyhlášce lze v zásadě přiznat, že kontrolní praxi, a tím normativní kvalitu, kterou zjevně očekává Soudní dvůr, váže na soudní přezkum. Vyhláška neobsahuje konkrétní pokyny pro použití volného uvážení, jež se týkají otázky, jak by měla být v úhrnu všech kontrol zajištěna jejich namátková povaha, například omezením jejich počtu [*omissis*].

d. K dotazu soudu spolková policie sdělila, že policejní úkony kromě ministerské vyhlášky upravuje interní pokyn „BRAS 120“ ve znění ze srpna 2016. Tento pokyn ovšem v podstatě spočívá pouze v doslovném zopakování ustanovení ministerské vyhlášky a rovněž neobsahuje žádná

Anonymizovaná verze

PRACOVNÍ DOKUMENT

dodatečná konkrétní pravidla týkající se provádění kontrol. Kromě toho tento pokyn není veřejně přístupný, takže nesplňuje minimální požadavky na předpis, který může tvořit právní rámec vyžadovaný Soudním dvorem [*omissis*].

e. Totéž platí pro periodicky vypracovávané situační obrazy týkající se nelegální migrace a převaděčství osob, používané při operačním plánování. Soud se pouze může domnívat, že se v tomto případě jedná o „neustále aktualizované poznatky o situaci“ uvedené v ministerské vyhlášce. Dále je k tomu třeba poznamenat, že tyto situační obrazy, které mají zajistit výjimečnou povahu kontrol, jsou zjevně v podstatě založeny na poznatcích, které byly získány právě prostřednictvím kontrol podle § 23 odst. 1 bodu 3 BPolG.

f. Pokud je již v[e výše uvedeném] rozsudku Soudního dvora zmíněn § 15 BPolG, podle něhož musí být z několika možných a vhodných opatření přijato to, u kterého lze předpokládat, že má na jednotlivce a společnost nejmenší dopad (odstavec 1), opatření nesmí vést k újmě, která je zjevně nepřiměřená výsledku, o který je usilováno (odstavec 2), a opatření je přípustné jen do doby, kdy je dosaženo jeho účelu nebo kdy se ukáže, že tohoto účelu nelze dosáhnout (odstavec 3), není toto ustanovení způsobilé poskytnout požadovaný právní rámec, a to ani ve spojení s ministerskou vyhláškou ze dne 7. března 2016. Ustanovení § 15 BPolG je totiž pouze zákonným vyjádřením zásady proporcionality každého úkonu státu v konkrétních případech. Nemůže zabránit tomu, aby policejní praxe při uplatňování § 23 odst. 1 bodu 3 BPolG, zejména kvůli „kumulativním účinkům“, měla nad rámec konkrétního případu stejný účinek jako hraniční kontroly [*omissis*].

2. Ke druhé předběžné otázce:

a. Německé trestní právo procesní nezná obecný zákaz použití důkazu plynoucí z protiprávnosti získání důkazu. Až na některá ustanovení zvláštních zákonů, která výslovně stanoví zákaz použití [*omissis*], neplyne z každého pochybení při opatřování důkazu zákaz jeho použití [*omissis*]. Podle ustálené judikatury Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud, Německo) a Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo) je naopak vždy třeba zvážit všechny relevantní aspekty konkrétního případu a protichůdné zájmy, a to zásadu německého trestního práva procesního, že soud je povinen zjistit pravdu a za tímto účelem musí do dokazování z úřední povinnosti zahrnout všechny skutečnosti a důkazy, a individuální zájem osoby dotčené nezákonným opatřením [*omissis*]. Zákaz použití důkazu představuje výjimku, kterou je třeba odůvodnit, přičemž je na místě přinejmenším v případě závažných, vědomých nebo svévolných procesních pochybení, při nichž plánovitě nebo systematicky nebyly respektovány pojistky upravené v rámci základních práv [*omissis*]. Tato rozhodovací praxe je v zásadě slučitelná s Evropskou úmluvou o lidských právech,

Anonymizovaná verze

PRACOVNÍ DOKUMENT

zejména [jejím] článkem 6 [*omissis*]. Daný vztah mezi pravidlem a výjimkou plynoucí z judikatury kritizuje část odborné literatury, která naopak požaduje zákaz použití důkazu jako pravidlo a pro použití důkazu, který se stal nezákonným, vyžaduje zvláštní důvody [*omissis*].

Podle této judikatury vyšších soudů by v případě, který má soud rozhodnout, neplatil zákaz použití poznatků získaných na základě kontroly obviněného jako důkazů z důvodu porušení práva Evropské unie při opatřování důkazů, ačkoli se, tak jako v tomto případě, jedná pouze o méně závažnou trestnou činnost. Zásah do práv dotčeného totiž má, na rozdíl například od domovní prohlídky, pouze nepatrnou intenzitu.

b. Pokud je ale kontrola obviněného v rozporu s požadavky práva Evropské unie a byla tudíž protiprávní, vyvstává z hlediska účinného prosazování práva Evropské unie a jeho jednotného uplatňování v rámci celé Unie, zejména s ohledem na přísnější pravidla o možnosti použití protiprávně opatřených důkazů, která mohou existovat v jiných členských státech, otázka, zda právo Evropské unie vyžaduje, aby poznatky a důkazy, které byly získány v rozporu s právem Evropské unie, v trestním řízení bez dalšího podléhaly zákazu jejich použití, nebo přinejmenším aby byly v rámci zvážení, které má být provedeno, přiměřeně zohledněny zájmy Evropské unie, takže přinejmenším u méně závažné trestné činnosti musí zájem státu na stíhání trestných činů ustoupit do pozadí.

Pokud je soudu známo, Soudní dvůr na tuto otázku dosud – obecně – neodpověděl. Ovšem například [rozsudek ze dne 10. dubna 2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228,] [*omissis*] naznačuje, že právo Evropské unie může v souladu se zásadou efektivity na právní úpravu a praxi v oblasti získávání a používání důkazů v členských státech takový vliv mít. Soud má za to, že Soudní dvůr ve věci [Steffensen, C-276/01,] [*omissis*] sice neuznal zákaz použití důkazů vyplývající přímo z práva Evropské unie, ale rozhodl, že vnitrostátnímu soudu přísluší, aby při respektování zásady kontradiktornosti řízení a spravedlivého procesu na základě vnitrostátních právních předpisů určil, které skutečnosti považuje za prokázané a činí z nich podklad svého rozhodnutí.

Na rozdíl od případu, který má soud rozhodnout v projednávané věci, však nebylo ve věci [Steffensen, C-276/01,] zpochybněno obecné účinné prosazování práva Evropské unie, navíc ještě v rámci jedné z ústředních politik Evropské unie. K takovým kontrolám prováděným spolkovou policií, jako jsou kontroly v případě, o kterém má v projednávané věci rozhodnout soud, totiž nedochází pouze ojediněle, nýbrž ve velkém počtu. Podle odpovědi spolkové vlády na dotaz poslanců Deutscher Bundestag (německý Spolkový sněm) se na základě § 23 odst. 1 bodu 3 BPolG na celém území Německa v roce 2016 uskutečnilo 1 475 499, v roce 2017 1 730 499 a v roce 2018 1 604 184 kontrol [*omissis*].

Anonymizovaná verze

PRACOVNÍ DOKUMENT

Přitom je nutno podotknout, že k tomu, že osoby dotčené kontrolami jejich legalitu napadnou u policie nebo ji dokonce nechají soudně přezkoumat, zjevně dochází pouze zcela ojediněle. Podle týchž odpovědí spolkové vlády na parlamentní otázky totiž v období od 1. ledna 2017 do 30. dubna 2018 došlo k celkem 28 a v období od 1. ledna 2018 do 30. dubna 2019 celkem k 58 stížnostem; v okamžiku příslušných odpovědí v celém Německu probíhala čtyři, respektive tři soudní řízení. Naproti tomu u předkládajícího soudu, jehož obvod zahrnuje přibližně 50 kilometrů německé spolkové hranice, bylo od září 2018 vedeno již nejméně 22 srovnatelných trestních řízení ve věcech méně závažné trestné činnosti, ve kterých byly poznatky nebo důkazy získány prostřednictvím kontrol podle § 23 odst. 1 bodu 3 BPolG a ve kterých teprve tato kontrola vedla k zahájení trestního řízení. Lze se přitom domnívat, že příslušné státní zastupitelství již po skončení vyšetřování zastavilo nikoli zanedbatelný počet řízení tohoto druhu z důvodů účelnosti.

III.

Soud žádá Soudní dvůr, aby na základě čl. 95 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora Evropské unie anonymizoval jméno obviněného v původním řízení.

[*omissis*]

PRACOVNÍ DOKUMENT

Anonymizovaná verze