

Věc C-241/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora Evropské unie****Datum doručení:**

14. dubna 2021

Předkládající soud:

Riigikohus (Estonsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

30. března 2021

Navrhovatel v řízení o kasačním opravném prostředku:

I.L.

Odpůrkyně v řízení o kasačním opravném prostředku:

Politsei- ja Piirivalveamet

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek podaný panem I.L., jímž navrhuje zrušit usnesení vydané Tallinna Ringkonnakohus (odvolací soud v Tallinnu, Estonsko) dne 2. prosince 2020 a vydat nové usnesení, kterým bude určeno, že návrh Politsei- ja Piirivalveamet (policie a pohraniční stráž, dále jen „PPA“), aby byl umístěn do zajišťovacího zařízení, a jeho umístění do zajišťovacího zařízení byly nezákonné

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 15 odst. 1 první věty směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

Předběžná otázka

Musí být čl. 15 odst. 1 první věta směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí vykládán v tom smyslu, že členské státy mohou zajistit státního příslušníka třetí země, u nějž hrozí nebezpečí, že se během pobytu na svobodě před vyhoštěním dopustí trestného činu, jehož vyjasnění a stíhání může podstatně ztížit výkon vyhoštění?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, body 2 a 16 odůvodnění, čl. 3 bod 7 a článek 15

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (zákon o povinnosti vycestovat a o zákazu vstupu, dále jen „VSS“), § 6⁸ a § 15

Shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Pan I.L., státní příslušník Moldavské republiky, který se v Estonské republice zdržoval na základě osvobození od vízové povinnosti, byl dne 12. října 2020 zadržen, protože byl podezřelý, že své partnerce a další poškozené způsobil tělesné utrpení a škodu na zdraví. Harju Maakohus (soud prvního stupně v Harjumaa, Estonsko) odsoudil pana I.L. rozsudkem ze dne 13. října 2020 ve zjednodušeném zrychleném řízení pro tělesné týrání podle § 121 odst. 2 body 2 a 3 karistusseadustik (trestní zákoník, dále jen „KarS“). Podle obžaloby uvedené v rozsudku kladlo státní zastupitelství dotčenému dále za vinu, že oběti hrozil tím, že pokud bude z Estonska vyhoštěn, do Estonska se vrátí a oběť usmrtí. Tohoto obvinění podle § 120 odst. 1 KarS (vyhrožování) byl ale zproštěn. Jako konečný trest mu byl rozsudkem soudu prvního stupně uložen trest odnětí svobody v trvání jednoho roku, jednoho měsíce a 28 dní s podmíněným odkladem na zkušební dobu v trvání dvou let, soud proto zrušil vazbu dotčeného v budově soudu.
- 2 PPA sdělením ze dne 13. října 2020 v souladu s välismaalaste seadus (cizinecký zákon, dále jen „VMS“) předčasně ukončila bezvízový pobyt dotčeného. Ve sdělení bylo uvedeno, že posledním dnem jeho povoleného pobytu je 13. říjen 2020 a že cizinec je při předčasném ukončení pobytu povinen neprodleně opustit území členských států schengenského prostoru. Povinnost vycestovat může být podle ustanovení VSS vykonána s okamžitou platností. Stejněho dne PPA v budově soudu prvního stupně v Harjumaa dotčeného znovu zadržela podle § 15

odst. 2 bodu 1 VSS. V protokolu o zadržení bylo uvedeno, že při zadržení bylo přihlédnuto k postoji dotčeného ke spáchanému trestnému činu a jeho chování po odsouzení. Na jejich základě bylo možno se domnívat, že by se dotčený vyhýbal vyhoštění nehledě na svůj příslib dobrovolného vycestování a na žádost, aby mu bylo nařízeno dobrovolné opuštění území. PPA proto vydala ve stejný den podle VSS příkaz, který dotčenému ukládal povinnost opustit Estonsko, protože se v Estonsku zdržoval bez právního základu. Podle tohoto příkazu byl pan I.L. povinen okamžitě, nejpozději však 13. října 2020 vycestovat. Příkaz byl vykonatelný ve stejný den a po uplynutí uvedené lhůty měl být cizinec, pokud povinnost vycestovat nesplnil, podle VSS z Estonské republiky vyhoštěn. PPA současně uložila dotčenému rovněž zákaz vstupu na dobu tří let od data splnění povinnosti vycestovat.

- 3 Dne 14. října 2020 podala PPA k Tallinna Halduskohus (Správní soud v Tallinnu, Estonsko) návrh, aby bylo povoleno zajištění dotčeného podle § 15 odst. 2 bodů 1 až 3 VSS a jeho umístění na dobu dvou měsíců do zajišťovacího zařízení. K odůvodnění svého návrhu uvedla mimo jiné následující. Dotčený by se mohl vyhýbat vyhoštění. Ve svém blízkém vztahu se choval násilně a existuje velký veřejný zájem takovýmto trestným činům zabránit. Hlavním cílem vykonatelného příkazu k opuštění země je zamezit budoucím trestným činům. Dotčený sice prohlásil, že chce před vycestováním vyřešit problémy se svou partnerkou, PPA však není přesvědčena, že se jeho násilné chování nebude ve stresové situaci opakovat. PPA může zohlednit, že dotčený pro případ svého vyhoštění hrozil, že se bude vůči své partnerce chovat násilně. Jeho předchozí trestný čin dokládá, jaké nebezpečí je s jeho osobou spjato, proto musí být až do svého vyhoštění umístěn v zajišťovacím zařízení. Vzhledem k tomu, že svým dřívějším chováním nebudil důvěru, není možné použít méně omezující opatření dohledu.
- 4 V řízení u Správního soudu v Tallinnu PPA upřesnila, že pan I.L. splnil povinnost spolupracovat a má doklady nezbytné k návratu do Moldavské republiky. PPA proto navrhla jeho umístění v zajišťovacím zařízení výlučně na základě § 15 odst. 2 bodu 1 VSS. Správní soud rozhodnutím ze dne 15. října 2020 schválil umístění pana I.L. v zajišťovacím zařízení až do doby jeho vyhoštění, nikoliv však déle než do 15. prosince 2020.
- 5 Správní soud v Tallinnu se připojil k názoru, že u dotčeného existuje riziko, že se bude řízení o vyhoštění vyhýbat a Estonsko dobrovolně neopustí (§ 6⁸ body 1 a 4 VSS). I když při jednání před soudem sdělil, že se v případě propuštění vydá pouze do svého bytu, aby si vyzvedl své věci, bude se vyvarovat setkání se svou bývalou družkou a poté z Estonska dobrovolně vycestuje, správní soud shledal, že s přihlédnutím k dřívějšímu chování dotčeného existuje důvod se domnívat, že jeho vycestování z Estonska nebude probíhat popsáním způsobem. Nelze zajistit, že se při vyzvednutí svých věcí nesetká se svou bývalou družkou. V případě setkání s bývalou družkou existuje velká pravděpodobnost, že situace bude eskalovat a on se dopustí dalšího trestného činu. V případě dalšího trestného činu je dobrovolné vycestování z území zjevně vyloučeno. Je-li totiž zahájeno trestní řízení, má dotčená osoba právo být přítomna jednání, které se jí týká, a v trestním

řízení lze nařídit rovněž vyšetřovací vazbu. Existuje proto důvod pochybovat o důvěryhodnosti jeho záměru popsaného v průběhu jednání. Stát chce zamezit dalším možným trestným činům. Riziko, že se dotčený znovu dopustí trestných činů, je aktuálně vysoké.

- 6 Správní soud v Tallinnu dále zohlednil, že dotčený potřeboval pro návrat do Moldavské republiky test na onemocnění COVID-19, v důsledku čehož vznikla další časová prodleva, proto nebylo možné provést vyhoštění ve lhůtě 48 hodin stanovené ve VSS. Soud má za to, že méně přísnější opatření dohledu by nemusela zaručit výkon vyhoštění, navíc chyběla rovněž důvěra v dotčeného nezbytná pro použití jiných opatření dohledu. Soud závěrem shledal, že umístění v zajišťovacím zařízení není v rozporu s úvahami týkajícími se bezpečnosti a zdraví a zajištění je přiměřené.
- 7 Pan I.L. podal proti rozhodnutí Správního soudu v Tallinnu opravný prostředek k odvolacímu soudu v Tallinnu, v němž navrhl, aby usnesení správního soudu bylo zrušeno a bylo nařízeno jeho propuštění. Odvolací soud v Tallinnu tento opravný prostředek zamítl usnesením ze dne 2. prosince 2020 a potvrdil usnesení správního soudu. V odůvodnění poukázal na skutečnost, že u dotčeného hrozí nebezpečí skrývání ve smyslu § 6⁸ bod 1 VSS, to znamená, že cizinec po uplynutí lhůty pro dobrovolné vycestování z Estonska poskytnuté v rozhodnutí o navrácení z Estonska nevycestoval. Vzhledem k tomu, že dotčený stanovil pro své vycestování podmínky, je pravděpodobné, že nevycestuje, pokud tyto podmínky nebudou splněny. Mohl by hledat nové možnosti, jak v zemi zůstat, a mohl by odmítnout vycestovat. Pravděpodobnost, že se tak stane, je o to vyšší, čím kratší je lhůta, která mu byla poskytnuta pro vycestování. S přihlédnutím k charakteru a závažnosti trestného činu, jehož se dopustil, nelze považovat ani za pravděpodobné, že se mu podaří jím stanovené podmínky splnit a poté dobrovolně vycestovat z Estonska ve stanovené lhůtě. Odvolací soud v Tallinnu dále poukázal na to, že vazební důvody stanovené v § 15 odst. 2 bodech 1 až 3 VSS neopravňují k tomu, aby osoba byla zajištěna za účelem zamezení případnému novému trestnému činu. Podle ustanovení VSS je cílem zajištění osoby zaručit, že tato osoba vycestuje z Estonska. Odvolací soud rovněž připomněl, že § 6⁸ bod 4 VSS lze použít pouze tehdy, pokud rozhodnutí soudu, kterým bylo rozhodnuto o odsouzení, nabylo právní moci. V den, kdy Správní soud v Tallinnu schválil umístění pana I.L. v zajišťovacím zařízení, však toto soudní rozhodnutí ještě pravomocné nebylo. Právní moci totiž nabylo až o něco později, dne 21. října 2020. Konečně odvolací soud v Tallinnu konstatoval, že použití méně přísných opatření dohledu není na místě.
- 8 Pan I.L. byl z Estonské republiky do Moldávie vyhoštěn dne 23. listopadu 2020.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 9 Pan I.L. již před svým vyhoštěním podal kasační opravný prostředek proti rozhodnutí odvolacího soudu v Tallinnu, v němž navrhoval, aby usnesení

odvolacího soudu bylo zrušeno a vydáno nové usnesení, jímž bude konstatována protiprávnost návrhu PPA a jeho umístění v zajišťovacím zařízení. Uvádí, že se ze svého činu poučil a v budoucnu již nebude páchat žádné trestné činy. V řízení v plném rozsahu spolupracoval. Obava, že se při vyzvednutí svých věcí dopustí nového trestného činu, je proto neodůvodněná. Jeho přání, sbalit si před vycestováním své věci a vzít si je s sebou, je pochopitelné a nelze jej považovat za nepřipustnou podmínku. Nebezpečí skrývání nehrozilo a měla být použita méně přísná opatření dohledu. Vzhledem k tomu, že nyní již byl vyhoštěn z Estonska, je podle názoru pana I.L. nutno přeměnit odpůrčí návrh na návrh na určení. V případě, že Riigikohus (Nejvyšší soudní dvůr, Estonsko, dále jen „předkládající soud“) konstatuje protiprávnost návrhu PPA a umístění v zajišťovacím zařízení, získá tak základ pro uplatnění nároku na náhradu škody vůči PPA (nemohl pracovat a nedostával mzdu, byl protiprávně omezen na svobodě).

- 10 PPA navrhuje, aby kasační opravný prostředek byl zamítnut. Tvrdí, že po jednání v trestní věci u soudu prvního stupně, kterým byl pan I.L. odsouzen, předčasně ukončila bezvívový pobyt pana I.L. a že pan I.L. byl zajištěn bezprostředně po jednání u soudu prvního stupně. Bylo mu sděleno, že musí vycestovat z Estonska, a byl dotázán, zda je s tím srozuměn a učiní tak dobrovolně. Dotčený s tím souhlasil, stanovil však podmínky: Nevycestuje, dokud nevyřeší konflikt s obětí. PPA nemohla připustit, aby se vrátil k oběti. Oběť se z důvodu výhrůžek ze strany I.L. obávala o svůj život. Při vydání rozhodnutí o navrácení PPA vyhodnotila důkazy a zvážila skutkové okolnosti, navíc přihlédla k námitkám dotčeného, jeho postoji ke spáchanému trestnému činu a jeho chování po odsouzení. Dotčený by se mohl vyhoštění vyhýbat a představoval nebezpečí pro veřejný pořádek. V blízkém vztahu se choval násilně. Prioritou Estonské republiky je prevence partnerského násilí a veřejný zájem týkající se těchto incidentů je velký. Potrestání v trestním řízení je reakce na již spáchaný skutek, jeho cílem je ovšem rovněž oddělit potenciálně nebezpečnou osobu od společnosti dodržující právo, přednostním cílem vykonávaného rozhodnutí o navrácení proto byla vůle státu zabránit možným novým trestným činům. PPA při posuzování nebezpečí skrývání nepoužila ohledně dotčeného důvod uvedený v § 6⁸ bodě 1 VSS. Proti dotčenému bylo vydáno vykonatelné rozhodnutí o navrácení podle § 7² odst. 2 body 1 a 4 VSS. PPA považovala za nezbytné umístit jej za účelem provedení vyhoštění v zajišťovacím zařízení. Nebylo možné použít vůči němu jiná opatření dohledu, protože ta by s dostatečnou pravděpodobností nevedla k požadovanému úspěchu. Dotčený nedisponoval žádným právním základem pro svůj pobyt a práci v Estonské republice, navíc by mu dostupné finanční prostředky nepostačovaly k pokrytí nákladů na bydlení. Mohl se vyhýbat řízení o vyhoštění a to by jeho vyhoštění z Estonska podstatně ztížilo. S přihlédnutím k okolnostem trestného činu spáchaného panem I.L. a s ohledem na jeho emocionální stav měla PPA za to, že z Estonska dobrovolně nevycestuje a že zamýšlí vyřešit konflikt, k němuž došlo v jeho blízkém vztahu. Poškozená sdělila orgánům činným v trestním řízení, že jí pan I.L. volá a píše a hrozí tím, že najde možnost, jak se dostat do Estonska, aby se jí pomstil.

Shrnutí odůvodnění podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 11 Ve věci je veden spor výlučně o přípustnosti umístění dotčeného v zajišťovacím zařízení. Otázky, zda předčasné ukončení jeho pobytu, rozhodnutí o navrácení vydané proti jeho osobě a zákaz vstupu byly zákonné, nejsou předmětem této právní věci.
- 12 Správní soud v Tallinnu schválil usnesením ze dne 15. října 2020 umístění dotčeného v zajišťovacím zařízení. Nyní se dotčený nachází na svobodě a byl vyhoštěn z Estonska. Z tohoto důvodu má dotčený za to, že je nutno přeměnit odpůrčí návrh na návrh na určení. Povolení je udělováno usnesením, které lze napadnout stížností (halduskohtumenetluse seadustik [zákon o správních soudech], dále jen „HKMS“, § 265 odst. 5). Vzhledem k tomu, že se okolnosti během řízení o stížnosti změnilly (dotčený byl například vyhoštěn z Estonska), nebrání soudu vyššího stupně nic v tom, aby přezkoumal zákonnost usnesení, jímž bylo povolení uděleno, a toto usnesení případně zrušit, tedy se zpětnou platností rozhodnout o neplatnosti usnesení o povolení. Tím současně odpadá podmínka přípustnosti omezení základních práv dotčeného. Možnost zrušit usnesení, jímž bylo povolení uděleno, není v projednávané věci vyloučena ani ustanovením § 158 odst. 2 HKMS.
- 13 Podle § 23 odst. 1¹ VSS udělí správní soud povolení k zajištění osoby, která má být vyhoštěna, a k jejímu umístění až na dobu dvou měsíců v zajišťovacím zařízení, pokud existuje jeden z důvodů stanovených v § 15 odst. 2 VSS a jsou splněny zásady uvedené v odstavci 1 tohoto paragrafu. Podle ustanovení § 15 odst. 2 VSS může být cizinec zajištěn, pokud není použitím opatření dohledu stanovených ve VSS zabezpečeno, že povinnost vycestovat bude účinně splněna, zejména v případě, že 1) hrozí nebezpečí skrývání, 2) cizinec nesplní povinnost spolupracovat a 3) cizinec nemá dokumenty nezbytné k navrácení nebo při jejich získávání z přijímací nebo tranzitní země dojde ke zpoždění. Ustanovení § 15 VSS provádí článek 15 směrnice 2008/115/ES do estonského práva.
- 14 Správní soud povolil umístění dotčeného v zajišťovacím zařízení podle § 15 odst. 2 bodu 1 VSS, tedy z důvodu nebezpečí skrývání se. Podle čl. 3 bodu 7 směrnice je nutno pojem „nebezpečí skrývání se“ chápat v tom smyslu, že se zakládá na objektivních kritériích vymezených právními předpisy (viz také rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor a další, C-528/15, EU:C:2017:213). V estonském právu jsou tato kritéria taxativně vymezena v § 6⁸ VSS. Okolnosti uvedené v tomto ustanovení musí být pro konstatování nebezpečí skrývání se nutně naplněny, pro konečné zjištění tohoto nebezpečí je ovšem nutno posoudit i jiné okolnosti, které jsou pro cizince a konkrétní případ příznačné.
- 15 Podle názoru senátu předkládajícího soudu rozhodujícího ve věci neexistují v projednávané věci žádné okolnosti, které u dotčeného naznačují nebezpečí skrývání se. Správní soud konstatoval existenci nebezpečí skrývání se ze dvou důvodů: 1) cizinec nevycestoval z Estonska ve stanovené lhůtě k dobrovolnému

opuštění území (§ 6⁸ bod 1 VSS) a 2) cizinec se dopustil trestného činu, pro který byl odsouzen k trestu odnětí svobody (§ 6⁸ bod 4 VSS).

- 16 Ustanovení § 6⁸ bod 1 VSS nelze v této věci použít, protože jeho použití předpokládá, že dotčenému byla stanovena lhůta k dobrovolnému opuštění území písemným rozhodnutím o navrácení. PPA předkládajícímu soudu ale potvrdila, že navrhovateli kasačního opravného prostředku při vydání rozhodnutí o navrácení nebyla stanovena lhůta pro dobrovolné opuštění území a že proti němu bylo vydáno ihned vykonatelné rozhodnutí o navrácení podle § 7² odst. 2 bodů 1 a 4 VSS. To potvrzují rovněž kroky přijaté PPA dne 13. října 2020 – dotčený fakticky nemohl dobrovolně vycestovat. Podle výše uvedeného jej rovněž nelze vinit z toho, že nedodržel lhůtu k dobrovolnému opuštění území, a usuzovat z toho podle § 6⁸ bodu 1 VSS na nebezpečí skrývání se.
- 17 V projednávané věci nelze použít ani § 6⁸ bod 4 VSS. Toto ustanovení předpokládá, že dotčenému byl pro trestný čin pravomocně uložen trest odnětí svobody (presumpce nevinny podle § 22 odst. 2 Eestis Vabariigi põhiseadus [Ústava Estonské republiky]). Rozhodnutí, jímž byl navrhovatel kasačního opravného prostředku odsouzen, nabylo právní moci poté, co správní soud udělil povolení.
- 18 Senát rozhodující ve věci má za to, že neexistují ani žádné jiné okolnosti, které naznačují, že u dotčeného hrozilo nebezpečí skrývání se ve smyslu § 6⁸ VSS, zejména nelze použít například § 6⁸ bod 6 VSS, podle nějž „cizinec policii a pohraniční strážnici [...] sdělil, nebo orgán na základě jeho postoje a chování dospěje k závěru, že svou povinnost vycestovat nechce splnit“. Z vyjádření zaznamenaného v protokolu o slyšení dotčeného v řízení k vydání rozhodnutí o navrácení, že se nechce od své družky odloučit a žádá o možnost všechno napravit, nelze usuzovat na záměr, že se bude vyhoštění vyhýbat. Osoba musí mít možnost vyjádřit v řízení k vydání správního aktu své stanovisko k obsahu zvažovaného omezujícího správního aktu, aniž by z toho pro ni plynuly nepříznivé důsledky. Z vyjádření ve slyšení nelze automaticky dovozovat, že dotčený zamýšlí nepodrobit se správnímu aktu, chybí-li další okolnosti naznačující nebezpečí, že se bude vyhoštění vyhýbat. Nebezpečí skrývání nevyplývá ani z jeho přání vyjádřeného v jednání u správního soudu, totiž získat své věci, které zůstaly u jeho družky, a obdržet mzdu za práci od svého zaměstnavatele. Přání osoby získat před vycestováním svůj majetek, protože jeho získání po vycestování je obtížné, ne-li nemožné, je zásadně legitimní. PPA neuvedla žádné okolnosti, z nichž by společně s vyjádřením dotčeného bylo možno usuzovat, že hrozí nebezpečí, že se dotčený bude skrývat nebo vyhýbat vyhoštění a že proto hrozí nebezpečí skrývání se ve smyslu § 6⁸ VSS.
- 19 Senát rozhodující ve věci má rovněž za to, že v projednávané věci nejsou zjevné ani okolnosti nasvědčující tomu, že existují důvody zajištění stanovené v § 15 odst. 2 bodech 2 a 3 VSS.
- 20 Zákonnost zajištění dotčeného proto závisí na otázce výkladu čl. 15 odst. 2 VSS, totiž zda důvody uvedené v bodech 1 až 3 představují konečný výčet a musí

existovat alespoň jeden z těchto důvodů, nebo zda se jedná o uvedení příkladů, nikoliv však konečný výčet a osobu lze zajistit i na základě všeobecného ustanovení. Jako všeobecné ustanovení přichází podle senátu rozhodujícího ve věci do úvahy riziko účinného vyhoštění uváděné v úvodní větě § 15 odst. 2 VSS. Pro posledně jmenovanou variantu výkladu hovoří znění ustanovení, totiž formulace před body 1 až 3 „zejména v případě, že“. Konečné posouzení zajištění jako zákonného ve skutečnosti v každém případě předpokládá, že jsou splněny zásady stanovené v § 15 odst. 1 VSS (zajištění jako poslední prostředek, dodržování zásady proporcionality).

- 21 Podle první analýzy senátu rozhodujícího ve věci potvrzují okolnosti projednávané věci, že je splněna podmínka všeobecného ustanovení pro zajištění, a zajištění dotčeného na základě všeobecného ustanovení zakotveného v § 15 odst. 2 VSS by ve spojení se zásadami uvedenými v § 15 odst. 1 VSS bylo přípustné. Vzhledem k časové blízkosti událostí a povaze trestného činu spáchaného dotčeným existoval dostatečný důvod k domněnce, že dotčený by se mohl znovu pokusit vyřešit konflikt se svou družkou a přitom se dopustit nového trestného činu. Existovalo proto reálné nebezpečí, že se dotčený během svého pobytu na svobodě dopustí před vyhoštěním trestného činu, jehož vyšetřování a stíhání (vydání rozsudku a možný následný výkon trestu) by narušilo jeho vyhoštění, přesněji řečeno odsunulo na dobu neurčitou, a tím by výkon vyhoštění podstatně ztížilo. Účinné vyhoštění proto bylo ohroženo. S přihlédnutím k okolnostem, které charakterizují osobu (věk, zdravotní stav), chování a poměry (vazba na Estonsko, neexistence trvalého bydliště), nebylo možno jinými opatřeními dohledu (§ 10 odst. 2 VSS) stejně účinně zajistit úspěšný výkon vyhoštění. Zajištění je mimo jiné s ohledem na možnou délku zajištění v souladu se zásadou proporcionality.
- 22 Ustanovení § 15 VSS provádí ustanovení článku 15 směrnice 2008/115/ES. Článek 15 odst. 1 stanoví, že členské státy, nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu nebo uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Krom toho je stanoveno, že jakékoliv zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.
- 23 Článek 15 odst. 1 (ve spojení s bodem 16 odůvodnění) směrnice 2008/115/ES nedává jednoznačnou odpověď na otázku, zda je zajištění přípustné také výlučně na základě všeobecného ustanovení, tedy při ohrožení účinného vyhoštění, nebo zda musí v každém případě existovat jeden z důvodů uvedených v tomto ustanovení (písm. a) nebo b)). Evropská komise nepovažovala tento výčet za konečný (viz doporučení Komise [EU] 2017/2338 ze dne 16. listopadu 2017 o zavedení společné „příručky k navrácení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navrácením osob [Úř. věst. 2017, L 339, s. 83, bod 14.1]). Podle poznatků senátu rozhodujícího ve věci Soudní dvůr Evropské unie tuto otázku dosud jasně nezodpověděl (viz např.

rozsudky ze dne 6. prosince 2011, Achughbadian, C-329/11 EU:C:2011:807, bod 36; ze dne 5. června [2014], Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, body 61 a 74; ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 269 až 272).

- 24 Článek 15 je bezpodmínečný a dostatečně přesný, má proto přímý právní účinek (např. rozsudky ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 47; ze dne 5. června 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 54 a výše uvedený rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 EU, bod 288). Podle názoru senátu rozhodujícího ve věci není vyloučeno, že posuzovaný skutkový stav v zásadě může odpovídat například důvodu uvedenému v čl. 15 odst. 1 písm. b). Znění ustanovení § 15 odst. 2 bodů 2 a 3 VSS, které provádí článek 15 směrnice, se ovšem do určité míry od směrnice odchyluje, a navíc - jak je uvedeno výše - ani jedno z těchto dvou ustanovení estonského práva nelze ve věci použít. Nehledě na přímý účinek směrnice, nelze práva osoby omezovat přímo na základě směrnice.
- 25 Z judikatury Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že při výkladu ustanovení unijního práva musí být přihlédnuto jak k jeho znění, tak i k celkové systematice a účelu právní úpravy, jejíž je součástí (např. rozsudek ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, bod 33).
- 26 Znění čl. 15 odst. 1 „elkõige kui“ („zejména v případě, že“) (*in particular, en particulier*) naznačuje, že se jedná o výčet, který není konečný a slouží pouze jako pomůcka při výkladu všeobecného ustanovení, totiž nebezpečí pro účinný výkon vyhoštění. Hovoří pro to rovněž srovnání např. s čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96), kde je použito slovo „üksnes“ („pouze“) (*only, ne ... que*), což výslovně poukazuje na to, že se jedná o taxativní výčet důvodů zajištění (viz rovněž např. rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 168). Rovněž důvod zajištění uvedený v čl. 28 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31) je uveden konečným výčtem (viz rovněž výše uvedený rozsudek Al Chodor a další, C-528/15). Soudní dvůr Evropské unie na druhé straně opakovaně zdůraznil, že ustanovení směrnice 2008/115/ES týkající se zajištění musí být vykládána restriktivně (např. výše uvedený rozsudek El Dridi, C-61/11 PPU, bod 42; výše uvedený rozsudek Mahdi, C-146/14 PPU, bod 55; rozsudek ze dne 7. června 2016, Affum, C-47/15, bod 62; výše uvedený rozsudek Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, bod 42). To by mohlo hovořit proti výkladu, že výčet nemá být chápán jako taxativní.

- 27 Cílem směrnice 2008/115/ES je zajistit účinné vyhoštění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (druhý bod odůvodnění, článek 1). Skutečnost, že směrnice ukládá členským státům, aby uplatňovaly její ustanovení a postupy za účelem účinného navrácení nebo vyhoštění státního příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího v členském státě, opakovaně zdůraznil rovněž Soudní dvůr Evropské unie (např. rozsudek ze dne 24. února 2021, M a další, C-673/19, bod 31). Na druhé straně je cílem směrnice 2008/115/ES zajistit ochranu základních práv dotčených osob (druhý bod odůvodnění, článek 1). To je důležité zejména při zajištění sloužícím jako donucovací opatření, protože dotčenému je tak upřeno jeho právo na svobodu (článek 6 Listiny základních práv Evropské unie). Podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod lze svobody zbavit pouze zákonem stanoveným způsobem, jedná-li se o zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby v rámci opatření k jejímu vydání nebo vyhoštění. Podle Úmluvy je tak zajištění osoby za účelem vyhoštění jako takové přípustné, v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva jsou však formulovány určité kvalitativní požadavky na zákonný podklad zajištění. Rovněž Soudní dvůr Evropské unie zdůraznil, že právní základ pro zajištění musí být srozumitelný, předvídatelný a dostupný a musí chránit před svévolí (viz výše uvedený rozsudek Al Chodor, C-528/15, body 40 až 44). Podle první analýzy senátu rozhodujícího ve věci představuje ohrožení účinného vyhoštění společně s povinností použít méně závažná opatření a přezkoumat proporcionalitu předvídatelný právní základ pro zajištění osoby, který poskytuje dostatečnou ochranu základních práv a chrání před svévolí.
- 28 Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že se možnost umístit osobu do zajištění z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti nemůže zakládat na směrnici 2008/115/ES (rozsudek ze dne 30. listopadu 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, bod 70). Rovněž výše uvedené doporučení Komise ze dne 16. listopadu 2017 zdůrazňuje, že zajištění nemůže být provedeno za účelem ochrany veřejného pořádku. Jinými slovy může být na základě § 15 VSS a článku 15 směrnice 2008/115/ES jediným účelem zajištění cizince zabezpečení účinného vyhoštění. Podle prvního posouzení senátu rozhodujícího ve věci však zajištění osoby za účelem zabezpečení účinného vyhoštění není vyloučeno, hrozí-li reálné nebezpečí, že dotčený spáchá během svého pobytu na svobodě trestný čin, jehož vyjasnění a stíhání může výkon vyhoštění podstatně ztížit. Také Soudní dvůr Evropské unie konstatoval (ovšem v rámci přezkumu vazby uložené státnímu příslušníkovi třetí země z důvodu nedovoleného vstupu nebo neoprávněného pobytu), že vazba může zmařit použití tohoto řízení nebo zpozdit navrácení, a narušit tak užitečný účinek směrnice 2008/115/ES (výše uvedený rozsudek Affum, C-47/15, bod 63, a rozsudek ze dne 1. října 2015, Skerdjan Celaj, C-290/14:EU:C:2015:640, bod 26 a tam citovaná judikatura).
- 29 Vzhledem k tomu, že pouze Soudní dvůr Evropské unie je povolán k závaznému výkladu unijního práva, je nutno s ohledem na výše uvedené různé možnosti výkladu předložit žádost o výklad článku 15 odst. 1 směrnice 2008/115/ES.