

Cauza C-241/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

14 aprilie 2021

Instanța de trimitere:

Riigikohus (Estonia)

Data deciziei de trimitere:

30 martie 2021

Recurent:

I.L.

Pârâtă:

Politsei- ja Piirivalveamet

Obiectul procedurii principale

Recurs formulat de I.L. prin care acesta solicită anularea deciziei pronunțate de Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn, Estonia) la 2 decembrie 2020 și emiterea unei noi decizii, prin care să se constate că cererea prezentată de Politsei- ja Piirivalveamet (Autoritatea de poliție și protecție a frontierelor, denumită în continuare „PPA”), de a-l plasa într-un centru de detenție și plasarea sa într-un centru de detenție erau nelegale

Obiectul și temeiul juridic al procedurii preliminare

Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 15 alineatul (1) prima teză din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98).

Întrebarea preliminară

Articolul 15 alineatul (1) prima teză din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală poate fi interpretat în sensul că statele membre pot ține în custodie publică un resortisant al unei țări terțe în privința căruia există un risc real ca, în timp ce se află în libertate, anterior îndepărtării, să săvârșească o infracțiune a cărei cercetare și pedepsire ar putea îngreuna substanțial desfășurarea procesului de îndepărtare?

Dispozițiile dreptului Uniunii invocate

Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, considerentele (2) și (16), articolul 3 punctul 7, precum și articolul 15

Dispozițiile dreptului național invocate

Legea privind obligația de părăsire a teritoriului și interdicția de intrare (denumită în continuare „VSS”), articolul 6⁸ și articolul 15

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii preliminare

- 1 I.L., resortisant al Republicii Moldova, care se afla în Republica Estonia în temeiul unei scutiri de viză, a fost arestat la 12 octombrie 2020 pentru motivul că era suspectat că a cauzat dureri fizice concubinei sale, precum și unei alte victime și a adus atingere sănătății lor. Prin hotărârea din 13 octombrie 2020, Harju Maakohus (Tribunalul de Primă Instanță din Harju, Estonia) l-a condamnat pe I.L. pentru abuz fizic, în temeiul articolului 121 alineatul (2) punctele 2 și 3 din Codul penal (denumit în continuare „KarS”), în cadrul procedurii de urgență simplificată. În plus, potrivit rechizitoriului aflat la originea hotărârii judecătorești, Ministerul Public acuza persoana în cauză că a amenințat victima că, în cazul în care este îndepărtat din Estonia, se va întoarce în Estonia și o va ucide. Totuși, el a fost achitat pentru această acuzație formulată în temeiul articolului 120 alineatul (1) din KarS (Amenințarea). Prin hotărârea instanței de prim grad de jurisdicție a fost dispusă, ca pedeapsă definitivă, o pedeapsă privativă de libertate de un an, o lună și 28 de zile, cu o perioadă de probațiune de doi ani, motiv pentru care această instanță a revocat detenția persoanei în cauză în clădirea autorității judiciare.
- 2 Prin comunicarea din 13 octombrie 2020, PPA a pus capăt în mod anticipat șederii scutite de viză a persoanei în cauză, în conformitate cu Legea privind străinii (denumită în continuare „VMS”). În comunicare se arată că ultima zi a șederii sale autorizate era 13 octombrie 2020 și că, în cazul încetării în mod anticipat a șederii,

un străin era obligat să părăsească imediat teritoriul statelor membre din spațiul Schengen. Obligația de a părăsi teritoriul putea fi executată imediat în conformitate cu dispozițiile VSS. În aceeași zi, PPA a arestat din nou persoana în cauză în clădirea Tribunalului de Primă Instanță din Harju, în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) punctul 1 din VSS. În procesul-verbal de arestare se menționa că s-a ținut seama, cu ocazia arestării, de atitudinea persoanei în cauză în raport cu infracțiunea săvârșită și de comportamentul său în urma condamnării. Acestea ar fi dat motive să se considere că persoana în cauză s-ar putea sustrage de la procedura de îndepărtare, în pofida angajamentului său de plecare voluntară și a cererii de dispunere a plecării voluntare. Astfel, în aceeași zi, PPA a adoptat împotriva persoanei în cauză, în temeiul VSS, un ordin de a părăsi Estonia, din moment ce șederea sa în Estonia era lipsită de temei juridic. În conformitate cu acest ordin, I.L. trebuia să părăsească imediat teritoriul și, în orice caz, nu mai târziu de 13 octombrie 2020. Ordinul era executoriu începând cu aceeași dată, iar după expirarea termenului menționat, străinul, în cazul în care nu își îndeplinise obligația de a părăsi teritoriul, urma să fie expulzat din Republica Estonia către Moldova în temeiul VSS. Totodată PPA a dispus și o interdicție de intrare împotriva persoanei în cauză pentru o durată de trei ani începând de la data îndeplinirii obligației de a părăsi teritoriul.

- 3 La 14 octombrie 2020, PPA a solicitat Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn, Estonia) autorizația de a lua persoana în cauză în custodie publică, în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) punctele 1-3 din VSS, și de a o plasa într-un centru de detenție pentru două luni. În susținerea cererii sale, aceasta a arătat printre altele următoarele. Persoana în cauză s-ar putea sustrage de la îndepărtarea sub escortă. Aceasta a utilizat violența în relația cu o persoană apropiată și exista un interes public major de a preveni astfel de infracțiuni. Obiectivul principal al ordinului de părăsire a teritoriului, care trebuia executat, era evitarea săvârșirii unor infracțiuni viitoare. Deși persoana în cauză ar fi declarat că, înainte de părăsirea teritoriului, intenționează să soluționeze problemele cu concubina sa, PPA nu era convinsă că comportamentul lui violent nu urma să se repete într-o situație de stres. PPA putea să țină seama de faptul că persoana în cauză a amenințat că, în cazul expulzării sale, va recurge la violență împotriva concubinei sale. Infracțiunea sa anterioară ilustra pericolul pe care îl reprezenta, motiv pentru care, până la îndepărtarea sa, trebuia plasat într-un centru de detenție. Întrucât, prin comportamentul său anterior, el nu a creat încredere, nu ar fi posibil să se aplice măsuri de supraveghere mai puțin coercitive.
- 4 În ședința în fața Tribunalului Administrativ din Tallinn, PPA a precizat că I.L. și-a îndeplinit obligația de a coopera și că era în posesia documentelor necesare returnării în Republica Moldova. Prin urmare, PPA a solicitat plasarea lui în centrul de detenție exclusiv în temeiul articolului 15 alineatul (2) punctul 1 din VSS. Prin decizia din 15 octombrie 2020, Tribunalul Administrativ a autorizat plasarea lui I.L. într-un centru de detenție până la expulzarea sa, însă cel târziu până la 15 decembrie 2020.

- 5 Tribunalul Administrativ din Tallinn a considerat că exista riscul ca persoana în cauză să se sustragă de la procedura de îndepărtare și să nu părăsească în mod voluntar Estonia (articolul 6⁸ punctele 1 și 4 din VSS). Deși în ședința de judecată a declarat că, la momentul eliberării sale, nu se va duce decât la apartamentul său pentru a-și recupera bunurile, că va evita o întâlnire cu fosta sa concubină, iar apoi va părăsi în mod voluntar Estonia, Tribunalul Administrativ a considerat că, ținând seama de comportamentul anterior al persoanei în cauză, existau motive să se considere că plecarea lui din Estonia nu va decurge în modul descris. Nu era posibil să se garanteze că el nu se va întâlni cu fosta sa concubină cu ocazia recuperării bunurilor lui. În cazul în care s-ar fi întâlnit cu fosta sa concubină, exista o probabilitate ridicată ca situația să escaladeze, iar el să săvârșească o nouă infracțiune. În cazul săvârșirii unei noi infracțiuni, plecarea voluntară era evident exclusă. Astfel, atunci când este declanșată o procedură penală, persoana în cauză are dreptul de a fi prezentă la proces, iar în cadrul unei proceduri penale poate fi dispusă de asemenea arestarea preventivă. Prin urmare, există motive de îndoială cu privire la credibilitatea intențiilor prezentate de el în ședință. Statul dorește să prevină eventuale noi infracțiuni. În privința persoanei în cauză, riscul săvârșirii de noi infracțiuni ar fi în prezent ridicat.
- 6 În plus, Tribunalul Administrativ din Tallinn a luat în considerare faptul că, în vederea returnării în Republica Moldova, persoana în cauză trebuia să fie testată pentru COVID-19, ceea ce ar fi determinat o întârziere suplimentară, motiv pentru care îndepărtarea nu putea fi efectuată în termenul de 48 de ore prevăzut de VSS. Potrivit acestei instanțe, măsurile de supraveghere mai puțin coercitive nu ar putea garanta executarea procedurii de îndepărtare, în plus lipsa de asemenea încrederea în persoana în cauză, necesară pentru aplicarea altor măsuri de supraveghere. În sfârșit, instanța a considerat că plasarea într-un centru de detenție nu era contrară unor considerente de securitate și de sănătate și că luarea în custodie publică era proporțională.
- 7 I.L. a declarat apel la Curtea de Apel din Tallinn împotriva deciziei pronunțate de Tribunalul Administrativ din Tallinn, solicitând anularea acestei decizii și dispunerea eliberării sale. Curtea de Apel din Tallinn a respins această cale de atac prin decizia din 2 decembrie 2020, confirmând decizia Tribunalului Administrativ. În motivarea sa, aceasta a arătat că persoana în cauză prezenta un risc de sustragere în sensul articolului 6⁸ punctul 1 din VSS, și anume acela ca străinul să nu părăsească Estonia după expirarea termenului pentru plecarea voluntară acordat prin decizia de returnare. Dat fiind că persoana în cauză a supus unor condiții plecarea sa voluntară, ar fi probabil că aceasta nu va părăsi teritoriul în cazul în care condițiile respective nu sunt îndeplinite. El ar putea căuta noi posibilități de a rămâne în țară și ar putea refuza să plece. Această probabilitate ar fi cu atât mai ridicată cu cât termenul care i-a fost acordat în vederea părăsirii teritoriului ar fi mai scurt. Având în vedere natura și gravitatea infracțiunii săvârșite de persoana în cauză, nu s-ar putea considera nici că este probabil ca aceasta să reușească să îndeplinească condițiile pe care le-a stabilit și, ulterior, să părăsească voluntar Estonia în termenul care i-a fost acordat. Curtea de Apel din Tallinn a mai arătat că motivele pentru detenție prevăzute la articolul 15 alineatul

(2) punctele 1-3 din VSS nu permiteau detenția unei persoane în vederea prevenirii unei eventuale noi infracțiuni. În conformitate cu dispozițiile VSS, obiectivul luării în custodie publică a unei persoane era cel de a se garanta că această persoană părăsește teritoriul Estoniei. Instanța de apel a arătat de asemenea că articolul 6⁸ punctul 4 din VSS este aplicabil numai în cazul în care hotărârea judecătorească de condamnare a rămas definitivă. Or, la data la care Tribunalul Administrativ din Tallinn a autorizat plasarea lui I. L. într-un centru de detenție, această hotărâre judecătorească nu rămăsese încă definitivă. Astfel, aceasta ar fi rămas definitivă ceva mai târziu, la 21 octombrie 2020. În sfârșit, Curtea de Apel din Tallinn a constatat că nu se impunea aplicarea unor măsuri de supraveghere mai puțin coercitive.

- 8 I.L. a fost expulzat din Republica Estonia către Moldova la 23 noiembrie 2020.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 9 I.L. formulase deja recurs împotriva deciziei Curții de Apel din Tallinn înainte de îndepărtarea sa, solicitând anularea deciziei instanței de apel și adoptarea unei noi decizii, prin care să se constate nelegalitatea cererii PPA și a plasării sale în centrul de detenție. El susține că a tras învățăminte din fapta sa și că nu va mai săvârși nicio altă infracțiune în viitor. Acesta ar fi cooperat pe deplin în cadrul procedurii. Prin urmare, temerea că el va săvârși o nouă infracțiune cu ocazia recuperării bunurilor sale ar fi nejustificată. Dorința sa de a-și împacheta bunurile și de a le lua cu sine, înainte de a părăsi teritoriul, este comprehensibilă și nu poate fi considerată o condiție inadmisibilă. Nu ar fi existat un risc de sustragere și ar fi trebuit aplicate măsuri de supraveghere mai puțin coercitive. Întrucât, în prezent, a fost deja îndepărtat din Estonia, I.L. apreciază că este necesară trecerea de la o cerere de anulare la o cerere de constatare. În cazul în care Riigikohus (Curtea Supremă, Estonia, denumită în continuare „instanța de trimitere”) constată nelegalitatea cererii PPA și a plasării într-un centru de detenție, acest lucru îi furnizează recurentului temeiul pentru a formula o cerere de despăgubire împotriva PPA (acesta nu ar fi putut munci și obține un salariu, întrucât ar fi fost privat de libertate în mod ilegal).
- 10 PPA solicită respingerea recursului. Aceasta explică faptul că, în urma ședinței în fața instanței de prim grad în care I.L. a fost condamnat a pus capăt în mod anticipat șederii scutite de viză a lui I.L. și că I.L. a fost arestat imediat după ședința în fața primei instanțe. El ar fi fost informat că trebuie să părăsească teritoriul Estoniei și ar fi fost întrebat dacă este de acord să facă acest lucru în mod voluntar. Persoana în cauză și-ar fi dat acordul, stabilind însă unele condiții: nu va părăsi teritoriul înainte de a soluționa conflictul cu victima. PPA nu putea admite ca acesta să se întoarcă la victimă. Victima se teme pentru viața sa din cauza amenințărilor făcute de I.L. La momentul adoptării deciziei de returnare, PPA a apreciat elementele de probă și a evaluat împrejurările de fapt, în plus, a ținut seama de obiecțiile persoanei în cauză, de atitudinea sa cu privire la infracțiunea săvârșită și de comportamentul său în urma condamnării. Persoana în cauză se

putea sustrage de la îndepărtare și putea constitui un pericol pentru ordinea publică. El ar fi utilizat violența în relația cu o persoană apropiată. O prioritate a Republicii Estonia ar fi prevenirea violenței în cadrul cuplului, iar interesul public pentru asemenea incidente ar fi foarte ridicat. Sancțiunea penală ar constitui o reacție la un act deja săvârșit, însă ar avea, de asemenea, ca obiectiv separarea unei persoane potențial periculoase de societatea care respectă legile, astfel încât obiectivul prioritar al deciziei de returnare care trebuie executată era voința statului de a preveni eventuale noi infracțiuni. În aprecierea riscului de sustragere legat de persoana în cauză, PPA nu ar fi reținut motivul menționat la articolul 6⁸ punctul 1 din VSS. Împotriva persoanei în cauză ar fi fost adoptată o decizie de returnare executorie în conformitate cu articolul 7² alineatul (2) punctele 1 și 4 din VSS. PPA a considerat necesar, în vederea desfășurării procesului de îndepărtare, să îl plaseze într-un centru de detenție. Nu ar fi fost posibil să i se aplice alte măsuri de supraveghere, întrucât acestea nu ar fi condus, cu un grad de probabilitate suficient, la rezultatul dorit. Persoana în cauză nu ar fi avut niciun temei juridic pentru a locui și a lucra în Republica Estonia, iar mijloacele financiare existente nu ar fi fost suficiente pentru acoperirea cheltuielilor de cazare. El s-ar fi putut sustrage procedurii de returnare, iar acest lucru ar fi făcut mult mai dificilă îndepărtarea sa din Estonia. Ținând seama de circumstanțele infracțiunii săvârșite de I.L. și de starea sa emoțională, PPA a considerat că el nu va părăsi în mod voluntar teritoriul Estoniei și că intenționa să soluționeze conflictul intervenit în relația cu o persoană apropiată. Persoana vătămată ar fi informat organele de urmărire penală că I.L. o apelează telefonic, îi scrie și o amenință că va găsi o posibilitate de a veni în Estonia pentru a se răzbuna pe ea.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 11 În cauză părțile sunt în dezacord exclusiv în ceea ce privește admisibilitatea plasării persoanei în cauză într-un centru de detenție. Problema legalității încetării anticipate a șederii sale, a legalității deciziei de returnare adoptate împotriva sa și a legalității interdicției de intrare nu fac obiectul acestei cauze.
- 12 Prin decizia din 15 octombrie 2020, Tribunalul Administrativ din Tallinn a autorizat plasarea persoanei în cauză într-un centru de detenție. În prezent, aceasta este în libertate și a fost îndepărtată din Estonia. Astfel, potrivit persoanei în cauză, ar fi necesar să se treacă de la o cerere de anulare la o cerere de constatare. O autorizare este acordată prin decizie, care este supusă căilor de atac [Legea privind contenciosul administrativ, denumită în continuare „HKMS”, articolul 265 alineatul (5)]. Faptul că împrejurările s-au schimbat în cursul procedurii căii de atac (de exemplu, persoana în cauză a fost îndepărtată din Estonia) nu împiedică instanța superioară să examineze legalitatea deciziei de autorizare și, dacă este cazul, să o anuleze, cu alte cuvinte să anuleze cu efect retroactiv decizia de autorizare. Prin această anulare, se elimină totodată condiția admisibilității restrângerii drepturilor fundamentale ale persoanei în cauză. Posibilitatea anulării deciziei de autorizare nu este exclusă în speță nici de articolul 158 alineatul (2) din HKMS.

- 13 Potrivit articolului 23 alineatul 1¹ din VSS, Tribunalul Administrativ acordă autorizația de a aresta o persoană care urmează să fie îndepărtată și de a o plasa într-un centru de detenție pentru o perioadă de până la două luni atunci când există un motiv prevăzut la articolul 15 alineatul (2) din VSS și sunt respectate principiile menționate la alineatul (1) al acestui articol. Articolul 15 alineatul (2) din VSS prevede că un străin poate fi luat în custodie publică atunci când aplicarea măsurilor de supraveghere prevăzute de VSS nu garantează că obligația de a părăsi teritoriul este efectiv îndeplinită, în special atunci când: 1) există risc de sustragere; 2) străinul nu își îndeplinește obligația de cooperare; 3) străinul nu este în posesia documentelor necesare pentru returnare sau obținerea acestora din statul de destinație sau din statul de tranzit se amână. Articolul 15 din VSS transpune în dreptul estonian articolul 15 din Directiva 2008/115/CE.
- 14 Tribunalul Administrativ a autorizat plasarea persoanei în cauză într-un centru de detenție, în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) punctul 1 din VSS, cu alte cuvinte din cauza unui risc de sustragere. Conform articolului 3 punctul 7 din directivă, noțiunea „riscul sustragerii” trebuie înțeleasă ca fiind bazată pe criterii obiective, definite prin legislație (a se vedea de asemenea Hotărârea din 15 martie 2017, Al Chodor și alții, C-528/15, EU:C:2017:213). În dreptul estonian, acestea sunt reglementate în mod limitativ la articolul 6⁸ din VSS. Împrejurările prevăzute de această dispoziție trebuie să fie prezente în mod necesar pentru constatarea unui risc de sustragere, însă, pentru constatarea definitivă a acestui risc, trebuie luate în considerare și alte împrejurări care caracterizează străinul și speța.
- 15 În opinia instanței de trimitere, în speță nu există împrejurări care să sugereze un risc de sustragere al persoanei în cauză. Tribunalul Administrativ a constatat existența unui risc de sustragere pentru două motive: 1) străinul nu a părăsit teritoriul Estoniei în termenul acordat prin decizia de returnare pentru plecarea voluntară (articolul 6⁸ punctul 1 din VSS) și 2) străinul a săvârșit o infracțiune pentru care a fost condamnat la o pedeapsă privativă de libertate (articolul 6⁸ punctul 4 din VSS).
- 16 Articolul 6⁸ punctul 1 din VSS nu este aplicabil în speță, întrucât aplicarea sa presupune ca persoanei în cauză să i se acorde un termen pentru plecarea voluntară, printr-o decizie de returnare scrisă. Or, PPA a confirmat instanței de trimitere că recurentului nu i-a fost stabilit niciun termen pentru plecarea voluntară cu ocazia adoptării deciziei de returnare și că împotriva sa a fost emisă o decizie de returnare executorie imediat, în conformitate cu articolul 7² alineatul (2) punctele 1 și 4 din VSS. Acest lucru îl confirmă de asemenea demersurile întreprinse de PPA la 13 octombrie 2020 – în fapt, persoanei în cauză îi era imposibil să părăsească în mod voluntar teritoriul. Ținând seama de cele arătate anterior, nu i se poate reproșa că nu a respectat termenul pentru plecarea voluntară și nu se poate deduce din aceasta existența unui risc de sustragere, în conformitate cu articolul 6⁸ punctul 1 din VSS.
- 17 Nici articolul 6⁸ punctul 4 din VSS nu este aplicabil în speță. Această dispoziție impune ca persoana în cauză să fi fost condamnată definitiv la o pedeapsă

privativă de libertate pentru o infracțiune [prezumția de nevinovăție, în conformitate cu articolul 22 alineatul (2) din Legea fundamentală a Republicii Estonia]. Decizia de condamnare a recurentului a rămas definitivă ulterior eliberării autorizației de către Tribunalul Administrativ.

- 18 În opinia instanței de trimitere, nu există nici alte circumstanțe care să indice existența unui risc de sustragere, în sensul articolului 6⁸ din VSS, a persoanei în cauză, în special nu este aplicabil, de exemplu, articolul 6⁸ punctul 6 din VSS, potrivit căruia „străinul a comunicat Autorității de poliție și de protecție a frontierelor [...] sau autoritatea a dedus din atitudinea și din comportamentul său că acesta nu intenționează să își îndeplinească obligația de a părăsi teritoriul”. Din poziția reținută în procesul-verbal de audiere a persoanei în cauză în cursul procedurii de adoptare a deciziei de returnare, potrivit căreia el nu intenționează să se despartă de concubina sa și solicită posibilitatea de a repara totul, nu se poate concluziona că el intenționează să se sustragă de la îndepărtare. O persoană trebuie să aibă posibilitatea de a-și face cunoscut punctul de vedere în cursul procedurii de adoptare a unui act administrativ cu privire la conținutul actului administrativ care impune sarcini, fără ca acest lucru să aibă consecințe defavorabile. Declarațiile făcute în cursul audierii nu permit să se concluzioneze în mod automat că persoana în cauză are intenția de a nu se conforma actului administrativ, în lipsa altor împrejurări care să indice că aceasta se va sustrage de la îndepărtarea sub escortă. Un risc de sustragere nu rezultă nici din dorința – exprimată de el în ședința în fața instanței administrative – de a-și recupera bunurile rămase la concubina sa și de a primi salariul datorat de angajatorul său. Dorința unei persoane de a-și recupera bunuri care îi aparțin înainte de a părăsi teritoriul este, în principiu, legitimă, întrucât obținerea acestora ulterior părăsirii teritoriului este dificilă, dacă nu chiar imposibilă. PPA nu a demonstrat existența unor împrejurări care, împreună cu declarațiile persoanei în cauză, să permită să se concluzioneze că există riscul ca aceasta să dispară sau să se sustragă de la îndepărtare și, prin urmare, că există un risc de sustragere în sensul articolului 6⁸ din VSS.
- 19 Potrivit instanței de trimitere, în speță nu există nici circumstanțe care să indice existența motivelor de detenție prevăzute la articolul 15 alineatul (2) punctele 2 și 3 din VSS.
- 20 Astfel, legalitatea luării în custodie publică a persoanei în cauză depinde de modul în care trebuie interpretat articolul 15 alineatul (2) din VSS, și anume dacă motivele prevăzute la punctele 1-3 reprezintă o enumerare exhaustivă, fiind necesară prezența a cel puțin unuia dintre aceste motive sau dacă enumerarea în discuție nu este exhaustivă, ci are caracter exemplificativ, iar o persoană poate fi luată în custodie publică și în temeiul unei clauze generale. Ca clauză generală, instanța de trimitere are în vedere riscul în ceea ce privește îndepărtarea efectivă menționat în teza introductivă a articolului 15 alineatul (2) din VSS. În favoarea acestei din urmă interpretări pledează modul de redactare a dispoziției, și anume termenii „în special atunci când”, care figurează înainte de punctele 1-3. În fapt, aprecierea definitivă a unei luări în custodie publică ca fiind legală presupune de asemenea, în orice caz, respectarea principiilor enunțate la articolul 15 alineatul

- (1) din VSS (luarea în custodie publică ca ultimă soluție, respectarea principiului proporționalității).
- 21 Potrivit unei prime aprecieri a instanței de trimitere, împrejurările speței confirmă că este îndeplinită condiția din clauza generală privind luarea în custodie publică și ar fi admisibilă detenția persoanei în cauză în temeiul clauzei generale prevăzute la articolul 15 alineatul (2) din VSS coroborat cu principiile enunțate la articolul 15 alineatul (1) din VSS. Ținând seama de proximitatea temporală a faptelor și de natura încălcării săvârșite de persoana în cauză, existau suficiente motive să se considere că persoana în cauză ar putea încerca din nou să soluționeze conflictul survenit cu concubina sa, săvârșind o nouă infracțiune. Prin urmare, exista un risc real ca, în timp ce se afla la libertate, persoana în cauză să săvârșească, înainte de îndepărtare, o infracțiune a cărei urmărire și sancționare (pronunțarea unei hotărâri și eventuala executare ulterioară a pedepsei) ar compromite îndepărtarea sa ori, mai precis, ar amâna-o pentru o durată nedeterminată, îngreunând astfel substanțial desfășurarea procesului de îndepărtare. Astfel, îndepărtarea efectivă era pusă în pericol. Ținând seama de împrejurările care caracterizează persoana (vârstă, stare de sănătate), de comportamentul și de raporturile recurentului (legătura cu Estonia, lipsa unei reședințe stabile), nu era posibil să se asigure desfășurarea procesului de îndepărtare într-un mod la fel de eficient prin alte măsuri de supraveghere [articolul 10 alineatul (2) din VSS]. Luarea în custodie publică este conformă cu principiul proporționalității, ținând seama, printre altele, de durata posibilă a detenției.
- 22 Articolul 15 din VSS a transpus dispozițiile articolului 15 din Directiva 2008/115/CE. Articolul 15 alineatul (1) prevede că, cu excepția cazului în care se pot aplica în mod eficient alte măsuri suficiente dar mai puțin coercitive într-un caz concret, statele membre pot ține în custodie publică un resortisant al unei țări terțe care face obiectul unor proceduri de returnare doar în vederea pregătirii procesului de returnare și/sau în vederea desfășurării procesului de îndepărtare, în special în cazul în care: (a) există riscul de sustragere sau (b) resortisantul în cauză al unei țări terțe evită sau împiedică pregătirea returnării sau procesul de îndepărtare. În plus, se prevede că orice măsură de luare în custodie publică este pentru o perioadă cât mai scurtă cu putință și se menține numai pe durata desfășurării și executării, în mod adecvat, a dispozițiilor de îndepărtare.
- 23 Articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE [coroborat cu considerentul (16) al acesteia] nu oferă un răspuns univoc la întrebarea dacă luarea în custodie publică este de asemenea admisibilă exclusiv în temeiul clauzei generale, cu alte cuvinte în cazul punerii în pericol a îndepărtării efective, sau dacă, în orice caz, trebuie să existe unul dintre motivele menționate la această dispoziție [litera (a) sau litera (b)]. Comisia Europeană a considerat enumerarea neexhaustivă (a se vedea Recomandarea [UE] 2017/2338 a Comisiei din 16 noiembrie 2017 de instituire a unui manual comun în materie de returnare care să fie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când desfășoară activități legate de returnare [JO 2017, L 339, p. 83, punctul 14.1]). Potrivit informațiilor de care

dispune instanța de trimitere, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu a dat încă un răspuns clar la această întrebare (a se vedea de exemplu Hotărârea din 6 decembrie 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 36, Hotărârea din 5 iunie [2014], Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctele 61 și 74, Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctele 269-272).

- 24 Articolul 15 este necondiționat și suficient de precis și produce, astfel, un efect juridic direct (a se vedea de exemplu Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 47, Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctul 54 și Hotărârea Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, citată anterior, punctul 288). În opinia instanței de trimitere, nu este exclus ca situația de fapt supusă examinării să fie, în principiu, conformă cu – de exemplu – motivul menționat la articolul 15 alineatul (1) litera (b). Cu toate acestea, prin modul său de redactare, articolul 15 alineatul (2) punctele 2 și 3 din VSS, care transpune articolul 15 din directivă, diferă într-o anumită măsură de directivă și, astfel cum s-a arătat, în opinia instanței de trimitere, niciuna dintre aceste două dispoziții ale dreptului estonian nu este aplicabilă în prezenta cauză. În pofida efectului direct al unei directive, drepturile unei persoane nu pot fi restrânse direct în temeiul unei directive.
- 25 Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, în interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii trebuie să se țină seama în același timp de modul de redactare, de economia generală și de finalitatea reglementării din care face parte această dispoziție (a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 2 iulie 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, punctul 33).
- 26 Modul de redactare a articolului 15 alineatul (1), „eelkõige kui” („în special în cazul în care”) (*in particular, en particulier*) arată că este vorba despre o enumerare neexhaustivă, care servește numai ca instrument auxiliar în interpretarea clauzei generale, și anume a clauzei referitoare la riscul în ceea ce privește executarea efectivă a îndepărtării. Această teză este susținută de asemenea de o comparație, de exemplu, cu articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96), care utilizează termenul „üksnes” („numai”) (*only, ne ... que*), ceea ce indică în mod expres că enumerarea motivelor de detenție este exhaustivă (a se vedea de asemenea, de exemplu, Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria, C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 168). Tot exhaustive sunt și motivele de detenție prevăzute la articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31) (a se vedea de asemenea Hotărârea

Al Chodor și alții, C-528/15, citată anterior). Pe de altă parte, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a subliniat în mod repetat că dispozițiile Directivei 2008/115/CE referitoare la luarea în custodie publică trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte (a se vedea, de exemplu, Hotărârea El Dridi, C-61/11 PPU, citată anterior, punctul 42, Hotărârea Mahdi, C-146/14 PPU, citată anterior, punctul 55, Hotărârea din 7 iunie 2016, Affum, C-47/15, punctul 62 și Hotărârea Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, citată anterior, punctul 42). Acest lucru ar putea pleda împotriva interpretării potrivit căreia enumerarea trebuie înțeleasă ca fiind neexhaustivă.

- 27 Unul dintre obiectivele Directivei 2008/115/CE este de a garanta îndepărtarea efectivă a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală [considerentul (2), articolul 1]. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a subliniat de asemenea în mod repetat că directiva obligă statele membre să aplice standardele și procedurile prevăzute în cuprinsul acesteia pentru a asigura returnarea sau îndepărtarea efectivă a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală într-un stat membru (a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 24 februarie 2021, M și alții, C-673/19, punctul 31). Pe de altă parte, obiectivul Directivei 2008/115/CE este de a asigura protecția drepturilor fundamentale ale persoanelor în cauză [considerentul (2), articolul 1]. Acest lucru este deosebit de important în cazul luării în custodie publică ca aplicare a unei măsuri coercitive, întrucât, prin aceasta, persoana în cauză este privată de dreptul său la libertate (articolul 6 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene). În temeiul articolului 5 paragraful 1 litera f din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, lipsirea de libertate poate interveni, potrivit căilor legale, numai în cazul în care este vorba despre arestarea sau detenția legală în cadrul măsurilor de expulzare sau de extrădare a unei persoane. Astfel, în temeiul convenției menționate, luarea în custodie publică a unei persoane în scopul îndepărtării este admisibilă ca atare, însă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a impus anumite cerințe calitative în ceea ce privește temeiul juridic al luării în custodie publică. Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a subliniat că temeiul juridic al detenției trebuie să fie clar, previzibil, accesibil și trebuie să protejeze împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea Al Chodor, C-528/15, citată anterior, punctele 40-44). Potrivit unei prime aprecieri a instanței de trimitere, punerea în pericol a îndepărtării efective, împreună cu obligația de aplicare a unor măsuri mai puțin coercitive și de examinare a proporționalității, constituie un temei juridic previzibil pentru luarea în custodie publică a unei persoane, care asigură o protecție suficientă a drepturilor fundamentale și protejează împotriva arbitrarului.
- 28 Curtea de Justiție a Uniunii Europene a precizat că posibilitatea plasării unei persoane în custodie publică pentru motive de ordine publică și de siguranță publică nu se poate întemeia pe Directiva 2008/115/CE (Hotărârea din 30 noiembrie 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, punctul 70). De asemenea, Recomandarea Comisiei din 16 noiembrie 2017, citată anterior, subliniază că luarea în custodie publică nu poate fi efectuată în scopul protecției ordinii publice.

Cu alte cuvinte, în temeiul articolului 15 din VSS și al articolului 15 din Directiva 2008/115/CE, singurul obiectiv al luării în custodie publică a unui străin poate fi garantarea unei îndepărtări efective. Potrivit unei prime aprecieri a instanței de trimitere, luarea în custodie publică a unei persoane în vederea garantării unei îndepărtări eficiente nu este, totuși, exclusă atunci când există un risc real ca, în timp ce se află în libertate, anterior îndepărtării, persoana în cauză să săvârșească o infracțiune a cărei investigare și sancționare sunt susceptibile să îngreuneze substanțial desfășurarea procesului de îndepărtare. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a constatat de asemenea (însă în cadrul examinării detenției aplicate unor resortisanți ai unor țări terțe pentru intrarea ilegală sau pentru șederea ilegală) că detenția este susceptibilă să împiedice aplicarea acestei proceduri și să întârzie returnarea, aducând astfel atingere efectului util al Directivei 2008/115/CE (Hotărârea Affum, citată anterior, C-47/15, punctul 63 și Hotărârea din 1 octombrie 2015, Skerdjan Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, punctul 26 și jurisprudența citată).

- 29 Dat fiind că Curtea de Justiție a Uniunii Europene este singura competentă să dea o interpretare cu caracter obligatoriu a dreptului Uniunii, având în vedere diferitele interpretări evocate mai sus, este necesară obținerea unei decizii preliminare privind interpretarea articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE.