

**Zadeva C-241/21****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 98(1)  
Sodišča Evropske unije****Datum vložitve:**

14. april 2021

**Predložitveno sodišče:**

Riigikohus (Estonija)

**Datum predložitvene odločbe:**

30. marec 2021

**Pritožnik:**

I. L.

**Nasprotna stranka v postopku s pritožbo:**

Politsei- ja Piirivalveamet

**Predmet postopka v glavni stvari**

Pritožba osebe I. L. s katero predlaga, naj se razveljavi sklep Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu, Estonija) z dne 2. decembra 2020 in izda nov sklep, s katerim naj se ugotovi, da sta bila predlog Politsei- ja Piirivalveamet (policija in urad mejne straže, v nadaljevanju: PPA), da jo privede v center za pridržanje, in njena nastanitev v centru za pridržanje nezakonita.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

V predlogu za sprejetje predhodne odločbe se prosi za razlago člena 15(1), prvi stavek, Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98).

## Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 15(1), prvi stavek, Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav razlagati tako, da smejo države članice pridržati državljana tretje države, pri katerem obstaja dejanska nevarnost, da pred odstranitvijo, če bi bil na prostosti, stori kaznivo dejanje, katerega preiskovanje in pregon lahko bistveno otežita odstranitev?

## Navedene določbe prava Unije

Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, uvodni izjavi 2 in 16, člen 3, točka 7, in člen 15

## Navedene določbe nacionalnega prava

Väjasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (zakon o obveznosti zapustitve države in prepovedi vstopa, v nadaljevanju: ZOZDPV), člena 6<sup>8</sup> in 15

## Povzetek dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Oseba I. L., državljan Republike Moldavije, ki je prebival v Republiki Estoniji na podlagi izvzetja iz vizumske obveznosti, je bil 12. oktobra 2020 prijet zaradi suma, da je povzročil telesne bolečine svoji partnerici in drugi žrtvi ter povzročil okvaro njenemu zdravju. Harju Maakohus (prvostopenjsko sodišče v Harjumaai, Estonija) je s sodbo z dne 13. oktobra 2020 v skladu s členom 121(2), točki 2 in 3, Karistusseadustik (kazenski zakonik, v nadaljevanju: KZ) v hitrem postopku obsodilo osebo I. L. zaradi fizičnega nasilja. Poleg tega je državno tožilstvo v obtožnici, ki jo je mogoče razbrati iz sodbe, zadevni osebi očitalo, da je žrtvi grozila, da se bo, če bo odstranjena iz Estonije, vrnila nazaj v Estonijo in jo ubila. Vendar je bil te obtožbe v skladu s členom 120(1) KZ (grožnja) oproščen. Prvostopenjsko sodišče je s sodbo izreklo dokončno kazen zapora enega leta, enega meseca in 28 dni s preizkusno dobo dveh let, zato je sodišče odpravilo pridržanje zadevne osebe v prostorih sodišča.
- 2 PPA je z obvestilom z dne 13. oktobra 2020 v skladu z Välismaalaste seadus (zakon o tujcih, v nadaljevanju: ZT) predčasno prekinila prebivanje zadevne osebe na podlagi izvzetja iz vizumske obveznosti. V obvestilu je bilo opozorjeno na to, da je zadnji dan njegovega zakonitega prebivanja 13. oktober 2020 in da mora tujec v primeru predčasnega prenehanja [dovoljenja za] prebivanje takoj zapustiti ozemlje držav članic schengenskega območja. Obveznost zapustitve ozemlja naj bi bilo v skladu z določbami ZOZDPV mogoče izvršiti takoj. Istega dne je PPA v

skladu s členom 15(2), točka 1, ZOZDPV v stavbi prvostopenjskega sodišča v Harjumaai ponovno prišla zadevno osebo. V zapisniku o odvzemu prostosti je bilo zavedeno, da sta se pri prijettu upoštevala odnos zadevne osebe do storjenega kaznivega dejanja in njeno vedenje po obsodbi. Na podlagi teh naj bi bilo mogoče domnevati, da bi se zadevna oseba lahko izognila odstranitvi kljub njeni privolitvi, da bo prostovoljno zapustila ozemlje, in prošnji, naj se odredi prostovoljna zapustitev. Tako je PPA istega dne na podlagi ZOZDPV proti zadevni osebi izdala odredbo, naj zapusti Estonijo, saj je v Estoniji prebivala brez pravne podlage. V skladu z odredbo naj bi oseba I. L. morala takoj, najpozneje pa 13. oktobra 2020, zapustiti Estonijo. Odredba je bila istega dne izvršljiva, tujca pa bi bilo treba po izteku navedenega roka, če ne bi izpolnil obveznosti zapustitve države, na podlagi ZOZDPV iz Republike Estonije odstraniti v Moldavijo. Hkrati je PPA zadevni osebi izrekla tudi prepoved vstopa za tri leta od dneva, ko je izpolnila obveznost zapustitve države.

- 3 PPA je 14. oktobra 2020 pri Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija) zaprosila za dovoljenje, da zadevno osebo v skladu s členom 15(2), točke od 1 do 3, ZOZDPV pridrži in da jo za dva meseca nastani v centru za pridržanje. V utemeljitev svojega predloga je med drugim navedla naslednje. Zadevna oseba bi se lahko izognila odstranitvi. Izvajala naj bi nasilje nad bližnjo osebo, obstajal pa naj bi tudi velik javni interes za preprečevanje takih kaznivih dejanj. Glavni cilj odredbe o zapustitvi ozemlja, ki jo je treba izvršiti, naj bi bil preprečiti prihodnja kazniva dejanja. Če bi zadevna oseba izjavila, da želi pred zapustitvijo države rešiti težave s partnerico, PPA ne bi bila prepričana, da se v stresni situaciji njeno nasilno vedenje ne bi ponovilo. PPA naj bi lahko upoštevala, da je zadevna oseba grozila, da bo v primeru odstranitve proti svoji partnerici nasilna. Njeno prejšnje kaznivo dejanje naj bi kazalo, da ta oseba pomeni nevarnost, zaradi česar bi morala biti do odstranitve nastanjena v centru za pridržanje. Ker s svojim prejšnjim vedenjem ni ustvarila zaupanja, naj ne bi bilo mogoče uporabiti manj omejevalnih nadzornih ukrepov.
- 4 Na obravnavi pred Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) je PPA pojasnila, da je oseba I. L. izpolnila obveznost sodelovanja in imela dokumente, potrebne za vrnitev v Republiko Moldavijo. Zato je PPA predlagala njeno nastanitev v centru za pridržanje izključno na podlagi člena 15(2), točka 1, ZOZDPV. Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) je s sklepom z dne 15. oktobra 2020 dovolilo, da se oseba I. L. do njene odstranitve namesti v centru za pridržanje, a ne dlje kot do 15. decembra 2020.
- 5 Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) se je pridružilo stališču, da pri zadevni osebi obstaja nevarnost, da se bo izognila postopku odstranitve in da ne bo prostovoljno zapustila Estonije (člen 6<sup>8</sup>, točki 1 in 4, ZOZDPV). Čeprav je zadevna oseba na obravnavi pojasnila, da bo ob izpustitvi na prostost odšla le v stanovanje, da bi vzela svoje stvari, da se bo izognila srečanju s svojo nekdanjo partnerico in da bo nato prostovoljno zapustila Estonijo, je Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) odločilo, da glede na prejšnje vedenje zadevne osebe obstaja utemeljena domneva, da njen odhod iz Estonije najbrž ne bo potekal na

opisan način. Nemogoče naj bi bilo zagotoviti, da pri tem, ko bo šla iskat svoje stvari, ne bo srečala svoje nekdanje partnerice. Če bi srečala svojo nekdanjo partnerico, bi obstajala velika verjetnost, da bi se položaj poslabšal in bi morda ponovno storila kaznivo dejanje. V primeru ponovne storitve kaznivega dejanja naj bi bila prostovoljna zapustitev države očitno izključena. Ko se namreč začne kazenski postopek, ima zadevna oseba pravico biti navzoča na sojenju, v kazenskem postopku pa se lahko odredi tudi pripor. Zato obstaja razlog za dvom o verodostojnosti načrta, ki ga je predstavil na obravnavi. Država želi preprečiti morebitna nova kazniva dejanja. V primeru zadevne osebe naj bi bila ponovitvena nevarnost trenutno velika.

- 6 Poleg tega je Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) upoštevalo dejstvo, da bi bilo treba zadevno osebo pri vrnitvi v Moldavijo testirati na COVID-19, kar bi povzročilo še dodatno časovno zamudo, zaradi česar naj ne bi bilo mogoče izvesti odstranitve v 48 urah, določenih v ZOZDPV. Po mnenju sodišča manj omejevalni nadzorni ukrepi ne morejo zagotoviti izvedbe postopka odstranitve, prav tako pa ni zaupanja v zadevno osebo, ki je potrebno za uporabo drugih nadzornih ukrepov. Nazadnje je sodišče odločilo, da nastanitev v centru za pridržanje ni v nasprotju z razlogi varnosti in zdravja ter da je pridržanje sorazmerno.
- 7 Oseba I. L. je zoper sklep Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) vložila pritožbo pri Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu) in predlagala razveljavitev sklepa Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) in njeno izpustitev. Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu) je s sklepom z dne 2. decembra 2020 to pritožbo zavrnilo in potrdilo sklep Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu). V svoji obrazložitvi je opozorilo, da pri zadevni osebi obstaja nevarnost pobega v smislu člena 6<sup>8</sup>, točka 1, ZOZDPV, kar pomeni, da tujec po izteku roka za prostovoljno zapustitev, določenega v odločbi o vrnitvi, Estonije ne bi zapustil. Glede na to, da je zadevna oseba svoj odhod navezala na pogoje, naj bi bilo verjetno, da ne bo odšla, če ti pogoji ne bi bili izpolnjeni. Lahko bi iskala nove možnosti, da bi ostala v državi, in ne bi hotela zapustiti države. To bi bilo še toliko bolj verjetno, kolikor krajši bi bil rok za zapustitev države, ki bi ji bil določen. Glede na naravo in težo kaznivega dejanja, ki ga je storila zadevna oseba, naj tudi ne bi bilo mogoče šteti za verjetno, da ji bo uspelo izpolniti pogoje, ki jih je določila, in da bo nato prostovoljno roku, ki ji je bil določen, zapustila Estonijo. Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu) je poleg tega opozorilo na to, da priporni razlogi iz člena 15(2), točke od 1 do 3, ZOZDPV ne upravičujejo, da se oseba pridrži zaradi preprečevanja morebitnega novega kaznivega dejanja. V skladu z določbami ZOZDPV naj bi bil cilj pridržanja osebe zagotoviti, da ta oseba zapusti Estonijo. Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu) je tudi poudarilo, da se člen 6<sup>8</sup>, točka 4, ZOZDPV uporablja le, če je sodna odločba, s katero je bila izrečena obsodba, postala pravnomočna. Vendar na dan, ko je Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) dovolilo nastanitev osebe I. L. v centru za pridržanje, ta sodna odločba še ni postala pravnomočna. Pravnomočna naj bi postala šele nekoliko pozneje, in sicer 21. oktobra 2020. Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno

sodišče v Talinu) je na koncu ugotovilo, da uporaba manj omejevalnih ukrepov nadzora ni potrebna.

- 8 Oseba I. L. je bila 23. novembra 2020 iz Republike Estonije izgnana v Moldavijo.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 9 Oseba I. L. je pred svojo odstranitvijo vložila pritožbo zoper sklep Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu), v kateri je predlagala, naj se sklep tega sodišča razveljavi in sprejme nov sklep, s katerim se ugotovi nezakonitost predloga PPA in njene nastanitve v centru za pridržanje. Trdi, da je za svoje dejanje dobila lekcijo in da v prihodnosti ne bo več storila kaznivih dejanj. V celosti naj bi sodelovala v postopku. Zato naj bi bila bojazen, da bo storila novo kaznivo dejanje, ko bo šla iskat svoje stvari, neutemeljena. Njena želja, da pred zapustitvijo države spakira svoje stvari in jih vzame s sabo, naj bi bil razumljiva in naj je ne bi bilo mogoče šteti za nedopusten pogoj. Nevarnost pobega naj ne bi obstajala, uporabiti pa bi bilo treba manj omejevalne nadzorne ukrepe. Ker je bila zdaj že odstranjena iz Estonije, oseba I. L. meni, da je treba predlog za razveljavitev spremeniti v ugotovitveni zahtevek. Če bi Riigikohus (vrhovno sodišče, Estonija, v nadaljevanju: predložitveno sodišče) ugotovilo nezakonitost predloga PPA in nastanitve v centru za pridržanje, bi imela podlago, da zoper PPA uveljavlja odškodninski zahtevek (ni smela delati in dobivati plače, nezakonito naj bi ji bila odvzeta prostost).
- 10 PPA je predlagala, naj se pritožba zavrne. Pojasnjuje, da se je po obravnavi kazenske zadeve pred prvostopenjskim sodiščem, v kateri je bila oseba I. L. obsojena, prebivanje osebe I. L. na podlagi izvzetja vizumske obveznosti predčasno končalo in da je bila oseba I. L. prijeta takoj po obravnavi pred prvostopenjskim sodiščem. Obvestilo naj bi se jo o tem, da mora zapustiti Estonijo, in se jo vprašalo, ali se strinja, da bo to storila prostovoljno. Zadevna oseba naj bi se strinjala, vendar je postavila pogoje. Ne bo odpotovala, dokler ne razreši spora z žrtvijo. PPA naj ne bi mogla dopustiti, da se vrne k žrtvi. Žrtev naj bi se zaradi groženj osebe I. L. bala za svoje življenje. Pri sprejetju odločbe o vrnitvi naj bi PPA presojala dokaze in pretehtala dejanske okoliščine, pri čemer je upoštevala ugovore zadevne osebe, njen odnos do storjenega kaznivega dejanja in njeno vedenje po obsodbi. Zadevna oseba bi se lahko izognila odstranitvi in bi pomenila grožnjo javnemu redu. V odnosu z bližnjo osebo naj bi bila nasilna. Prioriteta Republike Estonije naj bi bilo preprečevanje nasilja v partnerskih odnosih, javni interes glede takih dogodkov pa naj bi bil zelo pomemben. Kazen naj bi bila v kazenskem postopku odziv na že storjeno dejanje, njen namen pa naj bi bil tudi ločiti potencialno nevarno osebo od družbe, ki pravo spoštuje, tako da naj bi bil prednostni cilj odločbe o vrnitvi, ki jo je treba izvršiti, volja države preprečiti morebitna nova kazniva dejanja. PPA naj pri presoji nevarnosti pobega zadevne osebe ne bi uporabila razloga, navedenega v členu 6<sup>8</sup>, točka 1, ZOZDPV. Zoper zadevno osebo naj bi bila izvršljiva odločba o vrnitvi izdana v skladu s členom 7<sup>2</sup>(2), točki 1 in 4, ZOZDPV. PPA meni, da je to osebo do odstranitve

nujno nastaniti v centru za pridržanje. Zanj naj ne bi bilo mogoče uporabiti drugih nadzornih ukrepov, saj ti ne bi z zadostno verjetnostjo pripeljali do želenega rezultata. Zadevna oseba naj ne bi imela nobene pravne podlage za prebivanje in delo v Republiki Estoniji, obstoječa finančna sredstva pa naj ne bi zadostovala za kritje stroškov nastanitve. Lahko bi se izognila postopku odstranitve in to naj bi precej otežilo njeno odstranitev iz Estonije. Ob upoštevanju okoliščin kaznivega dejanja, ki ga je storila oseba I. L., in njenega čustvenega stanja je PPA menila, da iz Estonije ne bo odšla prostovoljno in da je imela namen rešiti spor z bližnjo osebo. Žrtev naj bi organom pregona sporočila, da jo oseba I. L. kliče in piše ter s tem grozi, da bo našla možnost, da se vrne v Estonijo in se ji maščuje.

### **Povzetek obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 11 Zadeva se nanaša izključno na dopustnost nastanitve zadevne osebe v centru za pridržanje. Vprašanja zakonitosti predčasnega prenehanja njenega prebivanja, odločbe o vrnitvi, izdani zoper njo, in prepovedi vstopa niso predmet te zadeve.
- 12 Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) je s sklepom z dne 15. oktobra 2020 dovolilo nastanitev zadevne osebe v centru za pridržanje. Ta je zdaj na prostosti in je bila odstranjena iz Estonije. Zato bi bilo treba po mnenju zadevne osebe predlog za razveljavitev spremeniti v ugotovitveni zahtevek. Dovoljenje se izda s sklepom, zoper katerega je mogoče vložiti pritožbo (Halduskohtumenetluse seadustik (zakon o upravnih sodiščih), v nadaljevanju: zakon o upravnih sodiščih, člen 265(5)). Dejstvo, da so se okoliščine med pritožbenim postopkom spremenile (na primer zadevna oseba je bila odstranjena iz Estonije), sodišču višje stopnje ne preprečuje, da preuči zakonitost sklepa, s katerim se je dovolila nastanitev v centru za pridržanje, in ga po potrebi odpravi, kar pomeni, da sklep, s katerim se je dovolila nastanitev v centru za pridržanje, razglasi za neveljaven retroaktivno. S tem hkrati odpade pogoj za dopustnost omejevanja temeljnih pravic zadevne osebe. Možnost odprave sklepa, s katerim se je dovolila nastanitev v centru za pridržanje, v obravnavanem primeru ni izključena niti s členom 158(2) zakona o upravnih sodiščih.
- 13 Upravno sodišče v skladu s členom 23(1<sup>1</sup>) ZOZDPV izda dovoljenje, da se oseba, ki naj bi bila odstranjena, pridrži in nastani v centru za pridržanje za največ dva meseca, če obstaja razlog iz člena 15(2) ZOZDPV in če so izpolnjena načela iz odstavka 1 istega člena. Člen 15(2) ZOZDPV določa, da je mogoče tujca pridržati, če z izvajanjem nadzornih ukrepov, ki jih določa ZOZDPV, ni zagotovljeno, da bo obveznost zapustitve ozemlja dejansko izpolnjena, zlasti če (1) obstaja nevarnost pobega, (2) tujec ne izpolni obveznosti sodelovanja ali (3) tujec nima dokumentov, potrebnih za vrnitev, ali pa se je njihova pridobitev iz države sprejemnice ali tranzitne države zavlekla. Člen 15 ZOZDPV prenaša člen 15 Direktive 2008/115/ES v estonsko pravo.

- 14 Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) je dovolilo nastanitev zadevne osebe v centru za pridržanje v skladu s členom 15(2), točka 1, ZOZDPV, torej zaradi nevarnosti pobega. V skladu s členom 3, točka 7, Direktive je treba pojem „nevarnost pobega“ razumeti tako, da temelji na objektivnih merilih, določenih z zakonom (glej tudi sodbo z dne 15. marca 2017, Al Chodor in drugi, C-528/15, EU:C:2017:213). V estonskem pravu so ta merila izčrpno urejena v členu 6<sup>8</sup> ZOZDPV. Okoliščine, navedene v tej določbi, morajo biti nujno izpolnjene za ugotovitev nevarnosti pobega, vendar je treba pri dokončni ugotovitvi te nevarnosti upoštevati tudi ostale okoliščine, ki zaznamujejo tujca in primer.
- 15 Po mnenju senata predložitvenega sodišča v zadevi niso podane nobene okoliščine, ki bi kazale na nevarnost pobega zadevne osebe. Obstoj nevarnosti pobega je Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) ugotovilo iz dveh razlogov: (1) tujec Estonije ni zapustil v roku za prostovoljno zapustitev, določenem v odločbi o vrnitvi (člen 6<sup>8</sup>, točka 1, ZOZDPV), in (2) tujec je storil kaznivo dejanje, za katero je bil obsojen na kazen odvzema prostosti (člen 6<sup>8</sup>, točka 4, ZOZDPV).
- 16 Člena 6<sup>8</sup>, točka 1, ZOZDPV v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti, saj je njegova uporaba pogojena s tem, da je bil zadevni osebi s pisno odločbo o vrnitvi določen rok za prostovoljno zapustitev. Vendar je PPA predložitvenemu sodišču potrdila, da pritožniku ni bil določen noben rok za prostovoljno zapustitev pri izdaji odločbe o vrnitvi in da je bila zoper njega izdana takoj izvršljiva odločba o vrnitvi v skladu s členom 7<sup>2</sup>(2), točki 1 in 4, ZOZDPV. To potrjujejo tudi ukrepi, ki jih je sprejela PPA 13. oktobra 2020 – dejansko zadevna oseba ni mogla prostovoljno oditi. Glede na zgoraj navedeno ji tudi ni mogoče očitati, da ni upoštevala roka za prostovoljno zapustitev, iz tega pa tudi ni bilo mogoče sklepati, da obstaja nevarnost pobega v skladu s členom 6<sup>8</sup>, točka 1, ZOZDPV.
- 17 Tudi člena 6<sup>8</sup>, točka 4, ZOZDPV v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti. Ta določba predpostavlja, da je bila zadevna oseba za kaznivo dejanje pravnomočno obsojena na kazen odvzema prostosti (domneva nedolžnosti v skladu s členom 22(2) Eesti Vabariigi põhiseadus (temeljni zakon Republike Estonije)). Odločba, s katero je bil obsojen pritožnik, je postala pravnomočna po tem, ko je Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) izdalo dovoljenje.
- 18 Po mnenju predložitvenega senata niti ne obstajajo druge okoliščine, ki bi kazale na to, da pri zadevni osebi obstaja nevarnost pobega v smislu člena 6<sup>8</sup> ZOZDPV, zlasti pa ni mogoče uporabiti, na primer, člena 6<sup>8</sup>, točka 6, ZOZDPV, v skladu s katerim „je tujec policiji in mejni policiji [...] sporočil, oziroma je organ to sklepal na podlagi njegove naravnosti in njegovega vedenja, da ne namerava izpolniti obveznosti zapustitve ozemlja“. Na podlagi mnenja, zapisanega v zapisniku o zaslišanju zadevne osebe med postopkom izdaje odločbe o vrnitvi, da se ne želi ločiti od svoje partnerice in prosi za možnost, da popravi stvari, ni mogoče sklepati, da se namerava izogniti odstranitvi. Oseba mora imeti možnost, da med postopkom sprejemanja upravnega akta izrazi stališče glede vsebine tega upravnega akta, ki posega v položaj, ne da bi to imelo neugodne posledice. Na

podlagi izjav, podanih na zaslišanju, ni mogoče samodejno sklepati, da zadevna oseba ne namerava izpolniti upravnega akta, če ni drugih okoliščin, ki bi kazale na nevarnost, da se bo izognila odstranitvi. Nevarnost pobega prav tako ne izhaja iz želje, ki jo je izrazila na obravnavi pred upravnim sodiščem, da bi nazaj dobila stvari, ki so ostale pri njeni partnerici, da bi prejela plačo, ki ji jo mora izplačati delodajalec. Želja osebe, da dobi nazaj svoje premoženjske predmete pred zapustitvijo države, ki bi jih po zapustitvi države težko pridobila, če ne bi bilo to celo nemogoče, je načeloma legitimna. PPA ni dokazala nobenih okoliščin, ki bi skupaj z izjavami zadevne osebe kazale na to, da obstaja nevarnost, da bo ta oseba izginila ali da se bo izognila odstranitvi, in da torej obstaja nevarnost pobega v smislu člena 6<sup>8</sup> ZOZDPV.

- 19 Po mnenju predložitvenega senata v obravnavani zadevi ne obstajajo niti okoliščine, ki bi kazale na obstoj razlogov za pridržanje iz člena 15(2), točki 2 in 3, ZOZDPV.
- 20 Tako je zakonitost pridržanja zadevne osebe odvisna od tega, kako je treba razlagati člen 15(2) ZOZDPV, in sicer ali so razlogi, navedeni v točkah od 1 do 3, naštetih izčrpno in mora obstajati vsaj eden od teh razlogov, ali pa gre za neizčrpen seznam, ki navaja zgolj primere, in je mogoče osebo pridržati tudi na podlagi generalne klavzule. Predložitveni senat kot generalno klavzulo upošteva nevarnost za dejansko odstranitev, navedeno v uvodnem stavku člena 15(2) ZOZDPV. V prid tej zadnji različici razlage je besedilo določbe, in sicer besedi „zlasti če“, ki stojita pred točkama od 1 do 3. Dokončna presoja pridržanja kot zakonitega namreč vsekakor predpostavlja tudi spoštovanje načel iz člena 15(1) ZOZDPV (pridržanje kot skrajno sredstvo, spoštovanje načela sorazmernosti).
- 21 Po prvi oceni predložitvenega senata okoliščine v obravnavanem primeru potrjujejo, da je pogoj iz generalne klavzule za pridržanje izpolnjen, pridržanje zadevne osebe pa naj bi bilo dopustno na podlagi generalne klavzule iz člena 15(2) ZOZDPV v povezavi z načeli, navedenimi v členu 15(1) ZOZDPV. Ob upoštevanju časovne bližine dejstev in narave kaznivega dejanja, ki ga je storila zadevna oseba, so obstajali zadostni razlogi za domnevo, da bi zadevna oseba lahko znova poskusila rešiti spor s svojo partnerico in pri tem storila novo kaznivo dejanje. Zato je obstajala dejanska nevarnost, da bo zadevna oseba pred izgonom med tem, ko bi bila na prostosti, storila kaznivo dejanje, katerega preiskovanje in pregon (izdaja sodbe in morebitna takojšnja izvršitev kazenske sankcije) bi ovirala njeno odstranitev, in sicer bi jo odložila za nedoločen čas in s tem znatno otežila izvedbo odstranitve. Tako je bila ogrožena učinkovita odstranitev. Ob upoštevanju okoliščin, značilnih za osebo (starost, zdravstveno stanje), vedenje in odnose (povezava z Estonijo, neobstoj stalnega prebivališča) pritožnika, ni bilo mogoče enako učinkovito zagotoviti uspešne izvedbe odstranitve z drugimi nadzornimi ukrepi (člen 10(2) ZOZDPV). Pridržanje je med drugim ob upoštevanju mogočega trajanja pridržanja v skladu z načelom sorazmernosti.



- 22 S členom 15 ZOZDPV so bile prenesene določbe člena 15 Direktive 2008/115/ES. Člen 15(1) določa, da razen če v določenem primeru ni možno učinkovito uporabiti drugih zadostnih, vendar manj prisilnih ukrepov, lahko države članice pridržijo državljana tretje države, ki je v postopku vračanja, le, da pripravijo vrnitev in/ali izvedejo postopek odstranitve, zlasti če: (a) obstaja nevarnost pobega ali (b) se zadevni državljani tretje države izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve. Poleg tega je določeno, da je pridržanje kar se da kratko in traja le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ti pa se izvedejo skrbno.
- 23 Člen 15(1) Direktive 2008/115/ES (v povezavi z uvodno izjavo 16) ne daje nedvoumnega odgovora na vprašanje, ali je dovoljeno pridržanje izključno na podlagi generalne klavzule, torej v primeru ogrožanja dejanske odstranitve, ali pa mora vsekakor obstajati eden od razlogov, naštetih v tej določbi (točka (a) ali (b)). Evropska komisija je menila, da ta seznam ni izčrpen (glej Priporočilo Komisije (EU) 2017/2338 z dne 16. novembra 2017 o skupnem „Priročniku o vračanju“, ki ga uporabljajo pristojni organi držav članic pri izvajanju nalog v zvezi z vračanjem (UL 2017, L 339, str. 83, točka 14.1)). Kolikor je predložitvenemu senatu znano, Sodišče Evropske unije na to vprašanje še ni dalo jasnega odgovora (glej na primer sodbo z dne 6. decembra 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 36; z dne 5. junija [2014], Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točki 61 in 74; z dne 14. maja 2020 Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točke od 269 do 272).
- 24 Člen 15 je brezpogojen in dovolj natančen ter ima torej neposredni pravni učinek (glej na primer sodbi z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 47; z dne 5. junija 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točka 54, in zgoraj navedeno sodbo Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, točka 288). Po mnenju predložitvenega senata ni izključeno, da bi dejansko stanje, ki ga je treba preučiti, načeloma lahko ustrezalo na primer razlogu iz člena 15(1)(b). Vendar se besedilo člena 15(2), točki 2 in 3, ZOZDPV, s katerim je prenesen člen 15 Direktive, nekoliko razlikuje od Direktive in, kot je bilo navedeno, se po mnenju predložitvenega senata nobena od teh dveh določb estonskega prava v tej zadevi ne uporablja. Ne glede na neposredni učinek direktive pravic osebe ni mogoče omejiti neposredno na podlagi direktive.
- 25 V skladu s sodno prakso Evropskega sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati besedilo pa tudi splošno sistematično in namen ureditve, katere del je (glej na primer sodbo z dne 2. julija 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, točka 33).
- 26 Besedilo člena 15(1) „eelkõige kui“ („zlasti če“) (*in particular, en particulier*) kaže na to, da gre za neizčrpen seznam, katerega namen je le prispevati k razlagi generalne klavzule, in sicer da je ogrožena učinkovita izvedba odstranitve. V prid

temu je tudi primerjava na primer s členom 8(3) Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96), kjer se uporabi beseda „üksnes“ („le“) (*only, ne ... que*), kar izrecno kaže na to, da so razlogi za pridržanje naštetih izčrpno (glej tudi na primer sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska, C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 168). Tudi v členu 28(2) Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31) je predviden razlog za pridržanje izčrpen (glej tudi zgoraj navedeno sodbo Al Chodor in drugi, C-528/15). Po drugi strani je Sodišče Evropske unije večkrat poudarilo, da je treba določbe Direktive 2008/115/ES o pridržanju razlagati ozko (na primer zgoraj navedena sodba El Dridi, C-61/11 PPU, točka 42; zgoraj navedena sodba Mahdi, C-146/14 PPU, točka 55; sodba z dne 7. junija 2016, Affum, C-47/15, točka 62; zgoraj navedena sodba Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, točka 42). To bi lahko nasprotovalo razlagi, v skladu s katero je treba seznam razumeti kot neizčrpen.

- 27 Eden od ciljev Direktive 2008/115/ES je zagotoviti učinkovito odstranitev nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (uvodna izjava 2, člen 1). Sodišče Evropske unije je tudi večkrat poudarilo, da ta direktiva države članice zavezuje k uporabi standardov in postopkov, zato da se zagotovi učinkovita vrnitev ali odstranitev državljanov tretje države, ki nezakonito prebiva v državi članici (na primer sodba z dne 24. februarja 2021 v zadevi M in drugi, C-673/19, točka 31). Po drugi strani je cilj Direktive 2008/115/ES zagotoviti varstvo temeljnih pravic zadevne osebe (uvodna izjava 2, člen 1). To je še posebej pomembno pri pridržanju kot uporabi prisilnega ukrepa, saj je zadevni osebi s tem odvzeta pravica do svobode (člen 6 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah). V skladu s členom 5(1)(f) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin se lahko odvzame prostost le v skladu s postopkom, predpisanim z zakonom, če gre za zakonit odvzem prostosti osebi v okviru ukrepov za izgon ali za izročitev osebe. Tako je v skladu s Konvencijo pridržanje osebe z namenom odstranitve kot tako dovoljeno, vendar je sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice določila nekatere kvalitativne zahteve glede zakonske podlage pridržanja. Tako je tudi Sodišče Evropske unije poudarilo, da mora biti pravna podlaga za pridržanje jasna, predvidljiva, dostopna in mora varovati pred samovoljnim ravnanjem (glej zgoraj navedeno sodbo Al Chodor, C-528/15, točke od 40 do 44). Po prvi oceni predložitvenega senata pomeni ogrožanje učinkovite odstranitve skupaj z obveznostjo uporabe manj omejevalnih ukrepov in preizkusa sorazmernosti predvidljivo pravno podlago za pridržanje osebe, ki zagotavlja zadostno varstvo temeljnih pravic in varuje pred samovoljnim ravnanjem.
- 28 Sodišče Evropske unije je pojasnilo, da možnost pridržanja osebe zaradi javnega reda in javne varnosti ne more temeljiti na Direktivi 2008/115/ES (sodba z dne 30. novembra 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, točka 70). Prav tako je v zgoraj

navedenem priporočilu Komisije z dne 16. novembra 2017 poudarjeno, da do pridržanja ne more priti zaradi varstva javnega reda. Povedano drugače, na podlagi člena 15 ZOZDPV in člena 15 Direktive 2008/115/ES je edini namen pridržanja tujca zagotoviti učinkovito odstranitev. Vendar v skladu s prvo presojo predložitvenega senata pridržanje osebe, da bi se zagotovila učinkovita odstranitev, ni izključeno, če obstaja resnična nevarnost, da bo zadevna oseba pred odstranitvijo med tem, ko je na prostosti, storila kaznivo dejanje, katerega preiskovanje in pregon lahko bistveno otežita odstranitev. Tudi Sodišče Evropske unije je ugotovilo (vendar v okviru preizkusa zaporne kazni, naložene državljanom tretjih držav zaradi nezakonitega vstopa ali nezakonitega prebivanja), da bi lahko zaradi zaporne kazni uporaba tega postopka spodletela in odložila vrnitev ter tako škodovala polnemu učinku Direktive 2008/115/ES (zgoraj navedena sodba Affum, C-47/15, točka 63, in sodba z dne 1. oktobra 2015, Skerdjan Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, točka 26 in navedena sodna praksa).

- 29 Ker je Sodišče Evropske unije edino pristojno za zavezujočo razlago prava Unije, je treba glede na različne zgoraj opisane razlage pridobiti predhodno odločbo o razlagi člena 15(1) Direktive 2008/115/ES.

DELOVNI DOKUMENT