Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 10. listopadu 2016 [1]

Věc C-528/15

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie
proti
Salahu Al Chodorovi,
Ajlinu Al Chodorovi,
Ajvaru Al Chodorovi

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Nejvyšším správním soudem (Česká republika)]

„Řízení o předběžné otázce — Kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu — Nařízení (EU) č. 604/2013 (Dublin III) — Článek 28 odst. 2 — Zajištění za účelem přemístění — Článek 2 písm. n) — Vážné nebezpečí útěku — Objektivní kritéria vymezená právními předpisy — Absence vnitrostátního zákona vymezujícího taková kritéria“

I – Úvod

1. Prostřednictvím předběžné otázky se Nejvyšší správní soud (Česká republika) táže Soudního dvora na výklad ustanovení nařízení (EU) č. 604/2013 [2] (dále jen „nařízení Dublin III“), která vymezují možnost členských států zajistit žadatele o mezinárodní ochranu [3] (dále jen „žadatel“) do doby, než bude přemístěn do členského státu příslušného k vyřízení jeho žádosti.

2. V souladu s čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení je využití této možnosti podmíněno mimo jiné existencí „vážného nebezpečí útěku“ dotyčné osoby. Článek 2 písm. n) téhož nařízení, který obsahuje definici „nebezpečí útěku“, stanoví, že takové nebezpečí musí být posouzeno v konkrétním případě na základě „objektivních kritérií vymezených právními předpisy“.

3. V době rozhodné z hlediska skutkového stavu ve věci v původním řízení ještě český zákon tato kritéria nestanovil, byla již však předložena novela zákona, kterou měla být tato kritéria zakotvena. Dle tvrzení české vlády je již tato novela v současnosti přijata.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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).

3 — Jak vyplývá z čl. 2 písm. b) nařízení Dublin III ve spojení s čl. 2 písm. h) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9), pojem „žadatel o mezinárodní ochranu“ označuje v podstatě státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti, která podala žádost o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany.

4. V těchto souvislostech se předkládající soud v podstatě táže, zda požadavek uvedený v čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, aby objektivní kritéria umožňující posoudit nebezpečí útěku byla vymezena „právními předpisy“, vyžaduje přijetí zákona, nebo zda může být splněn i tehdy, vyplývají-li taková kritéria z judikatury nejvyšších soudů nebo ze správní praxe členského státu.

II – **Právní rámec**

A – *EÚLP*

5. Článek 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), stanoví:

„Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem:

[…]

f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.“

6. Článek 53 EÚLP stanoví, že „[n]ic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou úmluvou, jíž je stranou“.

B – *Unijní právo*

1. Listina

7. Článek 6 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) stanoví, že „[k]aždý má právo na svobodu a osobní bezpečnost“.

8. Článek 52 Listiny stanoví:

„1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

[…]

3. Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

[…]“

2. Nařízení Dublin III

9. Bod 20 odůvodnění nařízení Dublin III zní:

„K zajištění žadatelů by mělo docházet v souladu se zásadou, že osoba by neměla být zajištěna pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu. Zajištění by mělo trvat co nejkratší dobu a podléhat zásadám nezbytnosti a proporcionality. Zajištění žadatelů musí být v souladu zejména s článkem 31 Ženevské úmluvy. Řízení podle tohoto nařízení týkající se zajištěné osoby by měla probíhat přednostně a v co nejkratších lhůtách. Pokud jde o obecné záruky ve vztahu k zajištění, jakož i případně podmínky zajištění, měly by členské státy uplatňovat ustanovení směrnice 2013/33/EU rovněž na osoby zadržované [osoby zajištěné] na základě tohoto nařízení.“

10. Článek 2 písm. n) tohoto nařízení stanoví, že „nebezpečím útěku“ se rozumí „existence důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout“.

11. Článek 28 tohoto nařízení, nadepsaný „Zajištění“, stanoví:

„1. Členské státy nezajistí osobu pouze proto, že se na ni vztahuje řízení podle tohoto nařízení.

2. Členské státy mohou zajistit dotyčnou osobu za účelem jejího přemístění podle tohoto nařízení, existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu, a pouze pokud je zajištění přiměřené a nelze účinně použít jiná mírnější donucovací opatření.

[…]“

3. Směrnice 2013/33

12. Bod 15 odůvodnění směrnice 2013/33/EU[4] (dále jen „směrnice o přijímání žadatelů“) zní:

„Zajištění žadatelů by mělo být prováděno v souladu s hlavní zásadou, podle níž nelze nikoho zajistit pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu, a zejména v souladu s mezinárodními právními závazky členských států, a s článkem 31 Ženevské úmluvy. Zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v jasně vymezených výjimečných případech stanovených touto směrnicí a v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti, pokud jde o způsob i účel zajištění. Zajištěný žadatel by měl mít účinný přístup k příslušným procesním zárukám, jako jsou opravné prostředky k vnitrostátnímu soudnímu orgánu.“

13. Článek 8 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy nesmějí nikoho zadržet [zajistit] pouze proto, že je žadatelem v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

2. V případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.

3. Žadatel může být zajištěn pouze v těchto případech:

[…]

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96).

f) v souladu s článkem 28 nařízení [Dublin III].

Důvody zajištění se stanoví ve vnitrostátním právu.“

C – *České právo*

14. Ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zní: „Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství“.

15. V době přijetí předkládacího rozhodnutí probíhal legislativní proces za účelem novelizace § 129 zákona o pobytu cizinců, kterým byl doplněn odstavec 4 následujícího znění:

„Policie rozhodne o zajištění cizince za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, pouze pokud existuje vážné nebezpečí útěku. Za vážné nebezpečí útěku se zejména považuje, pokud cizinec pobýval na území neoprávněně, vyhnul se již dříve předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání. Za vážné nebezpečí útěku se dále považuje, pokud cizinec, který bude předán do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie přímo nesousedícího s Českou republikou, nemůže oprávněně samostatně do tohoto státu cestovat a nemůže uvést adresu místa pobytu na území.“

16. Podle písemného vyjádření Komise byla tato novela českým zákonodárcem přijata dne 11. listopadu 2015. Na jednání česká vláda přijetí této novely potvrdila.

III – **Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem**

17. Salah Al Chodor a jeho dva synové Ajlin a Ajvar Al Chodorovi (dále jen „Al Chodorovi“), všichni irácké státní příslušnosti, byli dne 7. května 2015 v České republice kontrolováni policií. Vzhledem k tomu, že nepředložili žádný doklad totožnosti, vedla s nimi Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (dále jen „cizinecká policie“), správní řízení.

18. Při pohovoru na cizinecké policii Al Chodorovi uvedli, že jsou kurdské národnosti a že jejich vesnici obsadili bojovníci teroristické organizace „Islámský stát“. Dále uvedli, že se přes Turecko dostali do Řecka, odkud pokračovali v nákladním automobilu. V Maďarsku je zadržela policie a byly jim sejmuty otisky prstů. Salah Al Chodor prohlásil, že tehdy podepsal nějaké dokumenty. Al Chodorovi uvedli, že den poté byli dovezeni na vlakové nádraží a nasměrováni do uprchlického tábora. Podle svých slov tento tábor po dvou dnech opustili s úmyslem připojit se k příbuzným v Německu.

19. Po zadržení Al Chodorových na území České republiky cizinecká policie z databáze Eurodac zjistila, že podali v Maďarsku žádost o azyl. Dotyční mimoto nedisponovali žádným pobytovým titulem ani cestovním dokladem. Ubytování v České republice si nemohli zajistit vlastními finančními prostředky ani prostřednictvím kontaktní osoby, která by jim s tím vypomohla.

20. Vzhledem k tomu, že Al Chodorovi opustili uprchlický tábor v Maďarsku před rozhodnutím o jejich žádosti o azyl, byli si vědomi protiprávnosti svého pobytu a uvedli, že mají v úmyslu dále cestovat do Německa, měla cizinecká policie za to, že u nich hrozí vážné nebezpečí útěku. Na základě tohoto zjištění a na základě závěru, že vůči nim nelze použít mírnější opatření, cizinecká policie

rozhodnutím ze dne 8. května 2015 dotyčné zajistila na dobu 30 dnů podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s článkem 28 nařízení Dublin III. Po skončení zajištění měli být Al Chodorovi přemístěni do Maďarska, neboť tento členský stát je podle ustanovení nařízení Dublin III příslušný k posouzení jejich žádosti o azyl.

21. Krajský soud v Ústí nad Labem (Česká republika), k němuž Al Chodorovi podali proti tomuto rozhodnutí žalobu, toto rozhodnutí zrušil. Tento soud dospěl k názoru, že poněvadž český zákon neobsahuje definici objektivních kritérií umožňujících posoudit nebezpečí útěku, jak požaduje čl. 2 odst. n) nařízení Dublin III, neumožňuje čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení žadatele o azyl v České republice zajistit. Uvedený soud se takto ztotožnil s přístupem, jaký zaujal Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo) [5] a Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) [6].

22. Al Chodorovi byli po zrušení rozhodnutí cizinecké policie okamžitě propuštěni. Poté Českou republiku opustili a odcestovali neznámo kam.

23. Cizinecká policie napadla rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu. Podle cizinecké policie pouhá absence vnitrostátním zákonem vymezených objektivních kritérií nebezpečí útěku nezpůsobuje neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.

24. Předkládající soud se tedy táže, zda čl. 28 odst. 2 ve spojení s čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III nebo ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců představují dostatečný právní základ při absenci vnitrostátním zákonem stanovených objektivních kritérií umožňujících posoudit nebezpečí útěku. Předkládající soud si klade otázku, zda uznání takových kritérií v ustálené judikatuře nejvyšších soudů či ve správní praxi odpovídá požadavku na jejich vymezení „právními předpisy“ ve smyslu čl. 2 písm. n) tohoto nařízení.

25. V tomto ohledu odkazuje tento soud na vlastní judikaturu týkající se výkladu pojmu vážného nebezpečí útěku, tak jak vyplývá z několika jeho rozsudků. Podle jednoho z těchto rozsudků je objektivním kritériem umožňujícím posoudit existenci takového nebezpečí předchozí porušování právních předpisů členského státu společně s porušováním unijních právních předpisů [7]. V jiném rozsudku uznal tento soud další kritéria, a to mimo jiné vstup dotyčného do schengenského prostoru bez pobytového oprávnění společně s jeho vnitřně rozpornými výpověďmi o vstupu do České republiky a jeho celkovou nehodnověrností [8]. V dalších dvou rozsudcích byly za objektivní kritéria uznány neoprávněný vstup nebo pobyt na území České republiky [9]. V jiném rozsudku byly za takový důvod označeny chybějící doklady totožnosti [10].

26. Tento soud dále uvádí, že praxe cizinecké policie v případě zajišťování žadatelů podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III je předvídatelná, nevykazuje žádné prvky svévole a má oporu v zákoně vyloženém jeho ustálenou judikaturou. Vždy se navíc provádí individuální posouzení.

27. Předkládající soud dodává, že český zákonodárce zamýšlel tuto judikaturu kodifikovat prostřednictvím novelizace zákona o pobytu cizinců tak, aby tento zákon obsahoval výčet objektivních kritérií umožňujících posoudit nebezpečí útěku.

5 — Bundesgerichtshof, 26. června 2014, V ZB 31/14.

6 — Verwaltungsgerichtshof, 19. února 2015, RO 2014/21/0075-5.

7 — Rozsudek ze dne 10. června 2015, čj. 2 Azs 49/2015-50.

8 — Rozsudek ze dne 4. prosince 2014, čj. 9 Azs 199/2014-49.

9 — Rozsudek ze dne 23. listopadu 2011, čj. 7 As 79/2010-153, a rozsudek ze dne 17. června 2015, čj. 1 Azs 39/2015-56.

10 — Rozsudek ze dne 9. října 2014, čj. 2 Azs 57/2014-30.

28. Za těchto podmínek se Nejvyšší správní soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Má samotná skutečnost, že zákon nevymezil objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince [čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III], za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28 odst. 2 téhož nařízení?“

29. Cizinecká policie, česká a řecká vláda, vláda Spojeného království a Evropská komise předložily písemná vyjádření. Česká vláda, vláda Spojeného království a Komise byly zastoupeny na jednání konaném dne 14. července 2016.

IV – **Analýza**

A – *Úvodní poznámky*

30. Skutkové okolnosti projednávané věci jsou příkladem „sekundárního pohybu“, což je v posledních letech rozšířený jev, kdy se mnozí žadatelé o mezinárodní ochranu přemísťují z členského státu příslušného k vyřízení jejich žádosti podle kritérií stanovených nařízením Dublin III [11] (tj. často z členského státu jejich prvního vstupu [12]) do jiných členských států, kde mají v úmyslu požádat o mezinárodní ochranu a usadit se [13].

31. V reakci na takovou migraci může členský stát, na jehož území se žadatel nachází, požádat o jeho převzetí (nebo o jeho přijetí zpět) členským státem, o němž má za to, že je příslušný podle ustanovení nařízení Dublin II [14]. Pokud dožádaný členský stát této žádosti vyhoví, dožadující členský stát do něj tohoto žadatele přemístí postupem stanoveným tímto nařízením (dále jen „řízení o přemístění“) [15]. K naplnění účelu tohoto řízení uvedené nařízení umožňuje – přičemž rámec tohoto řízení vymezuje pomocí striktně stanovených záruk – využít takových donucovacích opatření, jako je zajištění [16] a kontrolované vycestování nebo přemístění s doprovodem [17].

32. V souladu s tím čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III – na nějž odkazuje čl. 8 odst. 3 písm. f) směrnice o přijímání žadatelů – dovoluje členským státům zajistit žadatele za splnění tří podmínek.

33. První podmínka se týká cíle takového opatření a znamená, že toto opatření musí být uplatněno „za účelem […] přemístění […], existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu“. V článku 2 písm. n) tohoto nařízení je nebezpečí útěku definováno jako „existence důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel […] může uprchnout“.

34. Druhá podmínka se týká přiměřenosti zajištění a třetí jeho nezbytnosti, tzn. neexistence mírnějších donucovacích opatření, jež by mohla být účinně použita namísto nich.

11 — Tato kritéria jsou hierarchicky seřazena takto: existence rodinných vazeb (články 8 až 11), udělení platného víza nebo vydání platného povolení k pobytu členským státem (článek 12) a (oprávněný či neoprávněný) vstup na území členského státu (články 13 až 15).

12 — Viz Evropská komise, GŘ pro migraci a vnitřní věci, „Evaluation of the Dublin III Regulation – Final Report“, 4. prosince 2015, s. 4.

13 — Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 6. dubna 2016 [COM (2016) 197 final, s. 4].

14 — O převzetí jde v případě, kdy dotyčný v dožádaném členském státě dosud nepodal žádost o mezinárodní ochranu (články 20 až 23 nařízení Dublin III). Přijetí zpět se uplatní tehdy, podal-li tam takovou žádost – stejně jako v projednávané věci – před vstupem na území dožadujícího členského státu (články 24 až 27 tohoto nařízení).

15 — Články 29 až 33 nařízení Dublin III.

16 — Článek 28 nařízení Dublin III.

17 — Článek 29 odst. 1 druhý pododstavec nařízení Dublin III.

35. Předběžná otázka se týká pouze rozsahu první z těchto podmínek a konkrétně požadavku, podle kterého musí být objektivní kritéria nebezpečí útěku „vymezena právními předpisy“ v souladu s čl. 2 písm. n) tohoto nařízení. Netýká se platnosti těchto kritérií z hlediska obsahového, zejména z hlediska jejich objektivnosti a jejich slučitelnosti s požadavky přiměřenosti a nezbytnosti zajištění.

36. Z důvodů uvedených níže se domnívám, že objektivní kritéria umožňující posoudit existenci nebezpečí útěku musejí být vymezena zákonem, tzn. psanými právními normami přijatými zákonodárcem.

B – *K povaze ochrany práva žadatelů na svobodu vyplývajícího z čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP jakožto ochrany minimální*

37. Samotný čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III nestanoví objektivní kritéria nebezpečí útěku, nýbrž za tím účelem odkazuje na vnitrostátní právní řády členských států.

38. Některé jazykové verze tohoto nařízení, jako jsou verze bulharská, španělská a německá, v tomto ohledu používají v čl. 2 písm. n) tohoto nařízení výraz odpovídající francouzskému pojmu „loi“ („zákon“), který v zásadě označuje pouze legislativní normy. Jiné jazykové verze, jako je verze anglická, polská a slovenská, používají obecnější formulaci odpovídající francouzskému pojmu „droit“ („právo“), jenž ve svém obecném smyslu označuje nejen legislativní, ale i další právní normy.

39. Vedle těchto rozdílů mezi jednotlivými jazykovými verzemi téhož nařízení předkládající soud s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva zdůraznil, že ani pojem „zákon“ nemá jednoznačný výklad. Písemná vyjádření a debata na jednání v projednávané věci se tedy do značné míry týkaly otázky, zda v zájmu dodržování základních práv, tak jak je zaručuje EÚLP a vykládá Evropský soud pro lidská práva a která v souladu s čl. 6 odst. 3 SEU tvoří obecné zásady práva Unie [18], musí být objektivní kritéria nebezpečí útěku vymezena zákonem.

40. Česká vláda a vláda Spojeného království uvedly, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se pojem „zákon“ ve smyslu EÚLP [19] neomezuje pouze na zákony, ale zahrnuje též další prameny práva za předpokladu, že jsou po „obsahové“ stránce jasné, předvídatelné a dostupné [20]. Ustálená judikatura nebo ustálená správní praxe podle nich tyto vlastnosti v daném případě mají [21]. Řecká vláda a Komise s tímto závěrem nesouhlasí.

18 — Viz zejména posudek 2/13 ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454, bod 179). Připomínám také, že podle čl. 52 odst. 3 Listiny mají práva v ní zakotvená – odpovídají-li právům zaručeným EÚLP – stejný smysl a rozsah jako ty, které jim přikládá EÚLP. Vzhledem k tomu, že práva uvedená v článku 6 Listiny odpovídají právům zaručeným článkem 5 EÚLP [viz Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 19)], musí být při výkladu článku 6 Listiny přihlédnuto k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 5 EÚLP [rozsudek ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 44)]. Článek 52 odst. 3 Listiny však nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu těchto práv.

19 — Tento výraz je obsažen v odstavci 2 článků 8 až 11 EÚLP, kde se požaduje, aby každý zásah do práv v nich zakotvených byl „v souladu se zákonem“ či „stanoven zákonem“. Podle Evropského soudu pro lidská práva má tato podmínka stejný obsah jako podmínka, že každý zásah do práva na svobodu chráněného článkem 5 odst. 1 písm. f) EÚLP musí být v souladu s „řízením stanoveným zákonem“ a „zákonný“ [rozsudky ESLP ze dne 25. června 1996, Amuur v. Francie (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, bod 50), a ze dne 9. července 2009, Mooren v. Německo (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, bod 76)].

20 — Viz zejména rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. března 2001, Dougoz v. Řecko (CE:ECHR:2001:0306JUD004090798, bod 55), ze dne 21. října 2013, Del Río Prada v. Španělsko (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, bod 125), a ze dne 1. září 2015, Khlaifia a další v. Itálie (CE:ECHR:2015:0901JUD001648312, bod 64).

21 — Podotýkám, že v rozsudku ze dne 11. dubna 2013, Firoz Muneer v. Belgie (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, body 59 a 60), dospěl Evropský soud pro lidská práva k názoru, že ustálená judikatura představuje dostatečný právní základ k prodloužení zbavení svobody určité osoby podle čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP. Naproti tomu si nejsem vědom žádného precedentu, v němž by Evropský soud pro lidská práva pokládal správní praxi za dostatečný právní základ pro zásah do základního práva.

41. Česká vláda mimoto na jednání uvedla, že se podmínka zákonnosti vyplývající z čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP každopádně týká pouze *právního základu* pro zásah do práva žadatelů na svobodu a ten je podle ní již obsažen v čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. Tato podmínka se naproti tomu podle české vlády nevztahuje na *meze*, které jsou tomuto zásahu stanoveny a které tvoří rámec pro posouzení nebezpečí útěku vymezený pomocí objektivních kritérií.

42. Aniž je nutné ověřovat správnost posledně uvedeného tvrzení, se domnívám, že pojem „právní předpisy“ ve smyslu čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III ve světle jeho kontextu a vlastního účelu [22] má autonomní význam, který je odlišný od pojmu „zákon“ ve smyslu EÚLP.

43. V tomto ohledu zdůrazňuji, že ustanovení EÚLP tvoří pouze minimální úroveň ochrany základních práv, čímž není dotčena možnost, aby jim unijní právo poskytovalo širší ochranu [23].

44. Nejprve ukáži, že přijetím ustanovení nařízení Dublin III a směrnice o přijímání žadatelů, která členským státům omezují možnost zajistit žadatele, se unijní normotvůrce rozhodl poskytnout právu žadatelů na svobodu širší ochranu, než jaká vyplývá z čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, jak jej vykládá Evropský soud pro lidská práva.

45. Následně uvedu důvody, proč se požadavek, aby kritéria nebezpečí útěku ve smyslu čl. 2 písm. n) tohoto nařízení byla vymezena „právními předpisy“, řadí pod takový cíl zesílené ochrany a z tohoto pohledu znamená, že tato kritéria musí být stanovena zákonem.

C – *K záměru unijního normotvůrce zesílit ochranu práva žadatelů na svobodu*

46. V nařízení Dublin III a ve směrnici o přijímání žadatelů byl učiněn zásadní posun vpřed spočívající mimo jiné v zesílení záruk, jež tvoří rámec, v němž mohou členské státy žadatele zajistit. Jak se uvádí v bodě 15 odůvodnění této směrnice, záměrem unijního normotvůrce bylo, aby zajištění těchto osob – jež představuje zvlášť závažný zásah do jejich základního práva na svobodu zaručeného článkem 6 Listiny [24] – bylo omezeno na „výjimečné případy“ [25].

47. Tyto předpisy tedy výrazně omezily prostor členských států pro zbavování svobody žadatelů, s nimiž je vedeno řízení o přemístění.

48. Před jejich vstupem v platnost vymezovalo sekundární unijní právo zajištění těchto žadatelů jen minimálním způsobem. Nařízení, jež bylo předchůdcem nařízení Dublin III, tj. nařízení (ES) č. 343/2003 (nařízení Dublin II) [26], k tomu neobsahovalo žádné ustanovení. Platily tedy obecné záruky stanovené v čl. 7 odst. 3 předpisu, který předcházel směrnici o přijímání žadatelů, tj. směrnice 2003/9/ES [27]. Toto ustanovení stanovilo, že „[j]e-li to nezbytné, *například* z právních důvodů nebo z důvodu veřejného pořádku, mohou členské státy v souladu s vnitrostátními předpisy nařídit žadateli, aby se zdržoval na určeném místě“ (kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska). Důvody, pro něž

22 — K tomu připomínám, že v případě rozdílů mezi jazykovými verzemi textu Unie musí být dotčené ustanovení vykládáno podle jeho celkové systematiky a účelu. Viz zejména rozsudek ze dne 9. června 2011, Eleftheri tileorasi a Giannikos (C-52/10, EU:C:2011:374, bod 24 a citovaná judikatura).

23 — Viz článek 53 EÚLP a čl. 52 odst. 3 Listiny.

24 — Viz rozsudek ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 56), a obdobně rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 42).

25 — Tato výjimečná povaha vyplývá rovněž z Doporučení Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) ohledně používání kritérií a standardů souvisejících se zajištěním žadatelů o azyl a alternativ k zajištění, ve znění přijatém v průběhu roku 2012, na něž Komise odkázala ve svém návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech [COM (2008) 815 final, s. 6, bod 4.1].

26 — Nařízení Rady ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. 2003, L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109).

27 — Směrnice Rady ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. 2003, L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/06, s. 101).

mohl být žadatel zbaven svobody, tedy nebyly harmonizovány. Článek 18 odst. 1 směrnice, jež předcházela směrnici 2013/32/EU (dále jen „procesní směrnice“) [28], tj. směrnice 2005/85/ES [29], mimoto upřesňoval, že osoba nemůže být zajištěna pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl.

49. Možnost členských států zajistit žadatele do doby, než bude přemístěn, byla rovněž omezena jejich povinnostmi podle čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP [30]. Toto ustanovení dovoluje smluvním stranám, aby v rámci výkonu svých pravomocí v oblasti řízení migračních toků omezily právo osoby na svobodu buď za účelem zabránění jejímu nepovolenému vstupu na jejich území (první část), anebo probíhá-li s touto osobou řízení o vyhoštění nebo vydání (druhá část).

50. Evropský soud pro lidská práva v některých svých rozsudcích [31] nahlížel na zajištění žadatele v rámci řízení o přemístění do členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti stejně jako na zbavení svobody určité osoby, s níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání ve smyslu druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP [32].

51. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva přitom zbavení svobody určité osoby v rámci takového řízení není podmíněno tím, že by toto opatření muselo být „nezbytné například k zamezení nebezpečí útěku“ [33]. Soulad opatření, kterým se určitá osoba zbavuje svobody, s čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP tedy není vázán ani na existenci nebezpečí útěku, ani na absenci mírnějších donucovacích opatření umožňujících zajistit vyhoštění dotyčného. Za tím účelem se pouze požaduje, aby byly s nezbytnou naléhavostí podniknuty účinné kroky směřující k vyhoštění [34].

52. Přijetím nařízení Dublin III a směrnice o přijímání žadatelů se unijní normotvůrce vyslovil pro rozsáhlejší ochranu práva na svobodu žadatelů, s nimiž je vedeno řízení o přemístění, než jaká vyplývá z čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, jak jej vykládá Evropský soud pro lidská práva [35].

28 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

29 — Směrnice Rady ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. 2005, L 326, s. 13).

30 — Připomínám, že základní práva, která jsou zaručena EÚLP a ústavními tradicemi společnými členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie (viz bod 39 tohoto stanoviska).

31 — Rozsudky ESLP ze dne 11. dubna 2013, Firoz Muneer v. Belgie (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, bod 53), a ze dne 12. července 2016, A. M. a další v. Francie (CE:ECHR:2016:0712JUD002458712, body 64 a 65).

32 — Pokud jde o argumenty na podporu opačného tvrzení, podle kterého se na zajištění žadatele v rámci řízení o přemístění nevztahuje ani jedna z částí čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, viz European Council on Refugees and Exiles, „The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation“, *AIDA Legal Briefing* No. 1, červen 2015, s. 7, a Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, s. 296 a 297.

33 — Viz zejména rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. listopadu 1996, Chahal v. Spojené království (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, body 112 a 113), ze dne 10. července 2014, Rakhimov v. Rusko (CE:ECHR:2014:0710JUD005055213, body 119 a 120), a ze dne 27. listopadu 2014, Khomullo v. Ukrajina (CE:ECHR:2014:1127JUD004759310, bod 52).

34 — Evropský soud pro lidská práva nedávno tuto judikaturu ještě dále diferencoval, když shledal, že „odchylně – jedná-li se o dítě […] – musí být zbavení osoby nezbytné k dosažení sledovaného cíle, kterým je zajistit vyhoštění rodiny“ [rozsudek ESLP ze dne 12. července 2016, A. B. v. Francie (CE:ECHR:2016:0712JUD001159312, bod 120)].

35 — Podotýkám však, že ukládá-li smluvní straně její vnitrostátní právo nebo unijní právo povinnost respektovat záruky jdoucí nad rámec jejích povinností podle EÚLP, jak to umožňuje její článek 53, „začleňuje“ Evropský soud pro lidská práva dodržování těchto záruk do podmínky zákonnosti zásahu a sám ověřuje jejich dodržení [viz zejména rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. října 2008, Rusu v. Rakousko (CE:ECHR:2008:1002JUD003408202, body 54 až 58), ze dne 22. září 2015, Nabil v. Maďarsko (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612, body 31 a 39 až 42), a ze dne 5. července 2016, O. M. v. Maďarsko (CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, body 47 až 52)].

53. Tak tomu je zaprvé proto, že čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení dovoluje zajištění těchto žadatelů pouze v případě vážného nebezpečí útěku. Zajištění žadatele pouze z důvodu, že probíhá řízení o přemístění, je tedy zakázáno, jak to vyplývá i z čl. 28 odst. 1 tohoto nařízení [36].

54. Mimoto směrnice o přijímání žadatelů nyní obsahuje v čl. 8 odst. 3 taxativní výčet důvodů, z jakých může být žadatel zajištěn. Mezi nimi je v písmeni f) tohoto ustanovení uvedeno zajištění za účelem přemístění v souladu s článkem 28 nařízení Dublin III.

55. Zadruhé čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení stejně jako čl. 8 odst. 2 směrnice o přijímání žadatelů stanoví, že zajištění je nejzazším opatřením, o kterém lze uvažovat pouze tehdy, neexistují-li mírnější alternativní opatření.

56. Všechna shora uvedená ustanovení tedy odrážejí záměr unijního normotvůrce – jenž vyplývá z bodu 15 odůvodnění směrnice o přijímání žadatelů a na nějž Soudní dvůr poukázal v rozsudku N. [37] – omezit zajištění žadatelů pouze na výjimečné případy.

57. Předcházející úvahy podle mého názoru odůvodňují, aby byla ustanovení, jež členským státům dovolují zajistit žadatele, vykládána restriktivně. Z tohoto pohledu by měl být v případě pochybností o výkladu pojmu „právní předpisy“ uvedeného v čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III upřednostněn výklad, který právu žadatelů na svobodu zajistí největší ochranu.

58. Jak bude objasněno níže, vyjmenováním kritérií nebezpečí útěku v legislativním aktu lze přitom podle mého názoru posílit ochranu žadatelů před svévolnými zásahy do jejich práva na svobodu. Jejich vyjmenování v legislativním aktu mi navíc připadá nezbytné k dosažení dvojího cíle, s nímž se podle mě pojí požadavek na jejich vymezení „právními předpisy“.

D – *K nezbytnosti zákona pro vymezení kritérií nebezpečí útěku z hlediska cílů čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III*

1. Ke dvojímu cíli, s nímž se pojí požadavek na vymezení kritérií nebezpečí útěku „právními předpisy“

59. Nebezpečí útěku, tak jak je definováno v čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, má jednak subjektivní a konkrétní aspekt („v konkrétním případě“ [38]) a jednak aspekt objektivní a obecný („na základě objektivních kritérií vymezených právními předpisy“).

60. Z této definice tedy plynou dva kumulativní požadavky a příslušné orgány – tj. správní či soudní orgány [39] – jsou povinny zkoumat případ od případu veškeré individuální a konkrétní okolnosti, jimiž se vyznačuje situace každého žadatele [40], přičemž musí dbát na to, aby se tento postup opíral o objektivní kritéria stanovená obecným a abstraktním způsobem.

36 — Článek 28 odst. 1 nařízení Dublin III se takto odlišuje od čl. 27 odst. 1 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států [COM (2008) 820 final]. V navrhovaném ustanovení byla pouze zopakována zásada vyhlášená v čl. 18 odst. 1 směrnice 2005/85, podle níž nikdo nemůže být zajištěn „pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o mezinárodní ochranu“. Ustanovení, které bylo nakonec přijato, se zdá být striktnější, neboť ani postavení dané osoby coby žadatele (viz bod 20 nařízení Dublin III), a dokonce ani skutečnost, že probíhá řízení o přemístění, nejsou důvodem pro takové opatření.

37 — Rozsudek ze dne 15. února 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 52, 56 a 63) týkající se zajištění žadatele z důvodů veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti na základě čl. 8 odst. 3 písm. e) směrnice o přijímání žadatelů.

38 — Tento požadavek se promítá rovněž ve slovech „na základě posouzení každého jednotlivého případu“ obsažených v čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.

39 — V souladu s čl. 9 odst. 2 směrnice o přijímání žadatelů musí být zajištění nařízeno písemně správními či soudními orgány.

40 — K závěru o existenci nebezpečí útěku tedy nestačí splnění jednoho nebo více kritérií nebezpečí útěku vymezených vnitrostátním právem, nebyla-li situace dotyčného posouzena individuálně [viz obdobně rozsudek ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, body 70 až 74)].

61. V tomto kontextu podle mě požadavek na vymezení kritérií nebezpečí útěku „právními předpisy“ sleduje dvojí cíl.

62. Zaprvé jím má být zajištěno, aby tato kritéria vykazovala dostatečné záruky z hlediska právní jistoty. V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že opatření přijímaná členským státem k provedení nařízení musí být v souladu se zásadou právní jistoty coby obecnou zásadou unijního práva, i když se tato opatření týkají výkonu diskreční pravomoci, kterou mu toto nařízení svěřuje [41]. Dle mého názoru se tato zásada v projednávané věci uplatní, neboť členské státy při vymezování uvedených kritérií provádějí čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III ve spojení s čl. 2 písm. n) tohoto nařízení pro účely využití možnosti zajistit žadatele, kterou jim poskytuje prvně uvedené ustanovení.

63. Zadruhé má tento požadavek za cíl zaručit, aby pravomoc individuálního posouzení, jež přísluší orgánům pověřeným uplatňováním kritérií nebezpečí útěku, byla vykonávána v určitých předem stanovených mantinelech.

64. Tyto cíle vyplývají též z přípravných prací na směrnici 2008/115/ES [42] (dále jen „návratová směrnice“), jejíž čl. 3 odst. 7 obsahuje definici nebezpečí skrývání se, která je takřka totožná s definicí nebezpečí útěku obsaženou v čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III (s tím rozdílem, že se prvně uvedené ustanovení týká osoby, s níž je vedeno „řízení o navrácení“, a druhé osoby, s níž je vedeno „řízení o přemístění“).

65. Ačkoli se návratová směrnice nevztahuje na žadatele o mezinárodní ochranu [43] a v ní upravené zajištění za účelem vyhoštění spadá pod jiný právní režim než zajištění těchto žadatelů [44], přípravné práce související s touto směrnicí mohou dle mého názoru poskytnout vodítka pro účely výkladu čl. 2 písm. n) tohoto nařízení. Toto ustanovení se totiž zjevně inspirovalo článkem 3 odst. 7 uvedené směrnice, jehož obsah takřka doslovně přejímá. V přípravných pracích na nařízení Dublin III ostatně nic neukazuje na to, že by o definici nebezpečí útěku uvedené v čl. 2 písm. n) tohoto nařízení proběhla nějaká diskuze [45].

66. Dodávám, že míra intenzity, kterou musí takové nebezpečí překročit, aby bylo zajištění odůvodněné, se liší podle toho, jaký předpis se použije. Článek 15 odst. 1 písm. a) návratové směrnice podmiňuje zajištění za účelem vyhoštění existencí „nebezpečí skrývání se“. Článek 28 odst. 2 nařízení Dublin III naproti tomu pro zbavení svobody žadatele do doby, než bude přemístěn, požaduje „vážné nebezpečí útěku“.

41 — Viz zejména rozsudek ze dne 20. června 2002, Mulligan a další (C-313/99, EU:C:2002:386, bod 46), rozsudek ze dne 5. května 2011, Kurt und Thomas Etling a další (C-230/09 a C-231/09, EU:C:2011:271, bod 74), a rozsudek ze dne 5. listopadu 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, bod 26).

42 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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).

43 — To platí konkrétně v době od podání žádosti o mezinárodní ochranu do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí [rozsudek ze dne 30. května 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, bod 49)] (viz bod 67 tohoto stanoviska).

44 — Rozsudek ze dne 30. listopadu 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, bod 45).

45 — Hospodářský a sociální výbor však k této definici vyslovil jisté připomínky (Opinion of the European Economic and Social Committee, SOC/333, 16. července 2009, s. 7).

67. Na rozdíl od řízení o navrácení se navíc řízení o přemístění týká mimo jiné žadatelů oprávněně se nacházejících na území dožadujícího členského státu. Podle čl. 9 odst. 1 procesní směrnice, jak je připomenuto v bodě 9 odůvodnění návratové směrnice, má totiž žadatel právo setrvat na území členského státu, kde podává svou žádost, do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí [46]. Tak tomu je, i když se tento členský stát nepovažuje za příslušný k vyřízení této žádosti a žádá o převzetí žadatele jiným členským státem na základě ustanovení nařízení Dublin III [47].

68. Za těchto podmínek se podle mě záruky stanovené návratovou směrnicí k vymezení rámce pro zajištění osob, jež mají být vyhoštěny, uplatní tím spíše i na zajištění žadatelů, s nimiž je vedeno řízení o přemístění.

69. Přitom podotýkám, že v rámci postupu přijímání této směrnice nebyla v původním návrhu Komise obsažena žádná definice nebezpečí útěku [48]. Tato definice byla zavedena ve zprávě výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (dále jen „výbor LIBE“), která však požadovala pouze to, aby bylo takové nebezpečí posuzováno na základě „individuálních a objektivních kritérií“ [49]. V postoji Parlamentu v prvním čtení, který Rada schválila, byla tato slova nahrazena formulací „objektivní kritéria vymezená právními předpisy“ [50].

70. Volba těchto slov, zatímco v návrhu Komise nebylo nijak upraveno posouzení nebezpečí útěku a ve zprávě výboru LIBE byla řeč pouze o „individuálních a objektivních kritériích“ bez upřesnění jejich pramene, nemůže být bezvýznamná [51]. Podle mě svědčí o vůli zaručit předvídatelnost kritérií používaných při individuálním posouzení nebezpečí útěku a vyvážit pravomoc orgánů pověřených tímto posouzením tím, že vymezuje rámec tohoto posouzení pomocí objektivních kritérií obecné a abstraktní povahy.

2. K nezbytnosti zákona pro vymezení kritérií nebezpečí útěku za účelem dosažení těchto cílů

71. K dosažení obou shora uvedených cílů je podle mého názoru zapotřebí stanovit objektivní kritéria nebezpečí útěku zákonem.

46 — Rozsudek ze dne 30. května 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, body 48 a 49). Žadatel proto není „neoprávněně pobývající“ osobou ve smyslu návratové směrnice, a nemůže tedy být vyhoštěn z území Unie, dokud jeho žádost nebyla zamítnuta. Tento důsledek vyplývá také ze zásady nenavracení zakotvené v článku 33 Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků, na niž odkazuje článek 18 Listiny.

47 — Žadatel má totiž právo setrvat nejen na území členského státu, ve kterém se jeho žádost posuzuje, ale rovněž na území členského státu, ve kterém byla podána [rozsudek ze dne 27. září 2012, Cimade a GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594, bod 48)].

48 — Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při vracení nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí [COM (2005) 391 final, dále jen „návrh návratové směrnice“].

49 — Zpráva k návrhu návratové směrnice, 20. září 2007, A6-0339/2007, 2005/0167 (COD), PE 374.321, s. 7. Bylo předloženo několik pozměňovacích návrhů, v nichž se hovořilo o „vážných důvodech, které budou vymezeny individuálně a objektivně a budou posuzovány soudy“ [stanovisko výboru pro rozvoj určené výboru LIBE k návrhu návratové směrnice, 22. června 2007, 2005/0167 (COD), PE 386.728, s. 11], o „kritériích vymezených vnitrostátním právem“ [návrh zprávy výboru LIBE k návrhu návratové směrnice, 13. června 2006, 2005/0167 (COD), PE 374.321v02-00, s. 9], nebo také o „objektivních kritériích vymezených právními předpisy“ [změna návrhu zprávy výboru LIBE, 27. září 2006, 2005/0167 (COD), PE 378.672v01-00, s. 23].

50 — Postoj Evropského parlamentu v prvním čtení ze dne 18. června 2008, EP-PE_TC1-COD(2005)00167, PE 400.777, s. 13.

51 — V tomto ohledu podotýkám, že v ustanovení 2 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené dne 18. března 1999, obsažené v příloze směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368), na které poukázala vláda Spojeného království, chtěl unijní normotvůrce pro účely definice příslušného pojmu odkázat bez rozdílu na právní předpisy i na jiné prameny vnitrostátního práva. Výslovně tedy poukázal na „platné právní předpisy, kolektivní smlouvy nebo zvyklosti“ v členských státech, a nikoli na „právní předpisy“.

a) K cíli spočívajícímu v zaručení právní jistoty

72. Podstatou zásady právní jistoty je, aby opatření přijatá členským státem na základě unijního práva umožnila jednotlivcům seznámit se s rozsahem jejich práv a povinností a předvídat důsledky jejich chování [52]. Jak již Soudní dvůr konstatoval [53], dodržení této zásady závisí nejen na obsahu přijatých opatření, ale také případně na povaze aktu, který byl za tím účelem zvolen.

73. Vzhledem k tomu, že nepovažuji za vhodné, a dokonce ani za možné, vyhodnotit v abstraktní rovině přínosy zákona, judikatury či správní praxe ve vztahu k právní jistotě, zaměřím svou analýzu na konkrétní okolnosti věci v původním řízení.

74. Jak bylo uvedeno v bodě 25 tohoto stanoviska, ustálená judikatura, o níž se zmiňuje předkládající soud, je tvořena řadou jeho rozsudků, z nichž každý zakotvuje jedno či více kritérií umožňujících posoudit existenci nebezpečí útěku. Výčet těchto kritérií je tedy roztříštěný.

75. Takové zjištění rovněž nasvědčuje tomu, že tato kritéria byla tímto soudem uznána případ od případu na základě individuálních okolností té které věci, která mu byla předložena. Česká vláda v tomto ohledu na jednání uznala, že správní praxe a judikatura se mohou vyvíjet, pokud ze zkušeností vyplynou další kritéria relevantní pro posouzení nebezpečí útěku. Judikatura takto podle ní stvrzuje kritéria předtím stanovená správní praxí.

76. Za takových okolností pochybuji o tom, že by předmětná správní praxe a judikatura, byť jsou ustálené, poskytovaly dostatečné záruky předvídatelnosti. To platí tím spíše, bude-li brána v potaz zvlášť závažná povaha zásahu do základních práv žadatelů způsobeného zajištěním, jejž unijní normotvůrce ostatně chtěl omezit pouze na výjimečné případy [54].

77. Kdyby totiž kritéria nebezpečí útěku mohla vyplývat ze správní praxe nebo judikatury, jež případně tuto praxi schvaluje, hrozilo by, že se tato kritéria budou měnit v závislosti na vývoji této praxe. V případě takového scénáře by těmto kritériím dokonce mohla scházet dostatečná stálost na to, aby mohla být považována za „vymezená“, jak to požaduje čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III.

78. Česká vláda navíc na jednání vyslovila pochybnosti o publicitě správní praxe, z níž tato kritéria vyplývají. Bez opatření zaručujících publicitu přitom nemůže být zajištěna dostupnost této praxe pro jednotlivce. Soudní dvůr v tomto ohledu ostatně uvedl, že pouhá správní praxe, která již ze své povahy může být měněna dle vůle správního orgánu a schází jí přiměřená publicita, není dostatečně jasná a přesná k naplnění požadavku právní jistoty [55].

79. Je pravda, jak poznamenala vláda Spojeného království, že ani vymezení kritérií nebezpečí útěku v psaném právu neposkytuje absolutní záruku právní jistoty vzhledem k požadavku na individuální a konkrétní posouzení takového nebezpečí. Avšak vytvoření rámce pro toto posouzení pomocí kritérií stanovených zákonem podle mě poskytuje vyšší záruky stálosti, a tudíž právní jistoty. Podle mého názoru ostatně unijní normotvůrce požadoval, aby pravomoc provádět individuální posouzení, jež náleží správním a soudním orgánům, byla omezena prostřednictvím kritérií zakotvených v zákoně, právě proto, aby omezil riziko svévolného výkonu této pravomoci [56].

52 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. června 2002, Mulligan a další (C-313/99, EU:C:2002:386, bod 47), a rozsudek ze dne 25. března 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi a další (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 až C-491/00 a C-497/00 až C-499/00, EU:C:2004:179, bod 85).

53 — Rozsudek ze dne 20. června 2002, Mulligan a další (C-313/99, EU:C:2002:386, bod 48).

54 — Viz bod 46 tohoto stanoviska.

55 — Rozsudek ze dne 20. června 2002, Mulligan a další (C-313/99, EU:C:2002:386, bod 47 a citovaná judikatura). V jiném kontextu Soudní dvůr rozhodl, že omezení práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny porušovalo toto ustanovení, neboť bylo stanoveno v příručce správního výboru [rozsudek ze dne 17. září 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, bod 74)].

56 — Viz body 81 až 84 tohoto stanoviska.

80. Leckdo by také mohl namítat, že by práva žadatelů byla případně lépe ochráněna ustálenou judikaturou nebo ustálenou správní praxí stanovící přesná a striktní kritéria než zákonem stanovícím neurčitá a benevolentní kritéria. Aby v tomto ohledu nedošlo k žádným nejasnostem, připomínám, že se položená otázka týká pouze požadavků na normativní pramen kritérií nebezpečí útěku. Netýká se tedy problematiky obsahu těchto kritérií, která je odlišnou otázkou [57].

b) K cíli spočívajícímu ve vytvoření rámce pro pravomoc správních a soudních orgánů provádět individuální posouzení

81. Přijetí zákona poskytuje vedle svých výhod ve vztahu k právní jistotě též další záruky v oblasti externí kontroly posuzovací pravomoci správních a soudních orgánů pověřených posouzením nebezpečí útěku a případně nařízením zajištění žadatele.

82. S ohledem na zvlášť závažnou povahu zásahu do základního práva na svobodu, jaký takové opatření představuje, a na záměr unijního normotvůrce omezit tento zásah pouze na výjimečné případy [58] by posuzovací pravomoc těchto orgánů měla být ohraničena tak, aby byli žadatelé co nejlépe ochráněni před svévolným zbavením svobody. Z tohoto pohledu je dle mého názoru třeba, aby určování obsahu těchto kritérií v abstraktní rovině prováděly orgány institucionálně odlišné od orgánů, které tato kritéria uplatňují v konkrétních případech.

83. Domnívám se, že právě to je ve skutečnosti obsahem onoho dvojího požadavku na individuální posouzení a na vymezení rámce pomocí předem stanovených objektivních kritérií, který vyplývá z čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III. Na jednu stranu toto ustanovení správním a soudním orgánům ukládá povinnost přihlížet k okolnostem každého konkrétního případu. Na druhou stranu zajišťuje, aby tato pravomoc provádět individuální posouzení byla usměrněna pomocí obecných a abstraktních kritérií předem stanovených odlišným orgánem.

84. Na základě těchto úvah lze podle mého názoru vyloučit, že by požadavek na vymezení objektivních kritérií nebezpečí útěku „právními předpisy“ byl naplněn v případě, že by tato kritéria byla stanovena nikoli zákonem, ale správní praxí nebo judikaturou [59].

85. Pro potvrzení nejprve dodávám, že mnou doporučovaný přístup odpovídá přístupu, kterým se Komise řídila ve své „příručce k navracení osob“ v souvislosti s výkladem čl. 3 odst. 7 návratové směrnice [60].

86. Dále je patrné, že většina členských států uznává, že jim čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III ukládá povinnost vymezit kritéria nebezpečí útěku zákonem, mají-li v úmyslu využívat institutu zajištění, jak to vyplývá z odpovědí na dva dotazníky zaslané „národním kontaktním místům“ členských států v rámci průzkumu evropské migrační sítě [61]. Většina z těch členských států, které na tyto dotazníky odpověděly, uvedly, že v průběhu roku 2014 byla objektivní kritéria nebezpečí útěku ve smyslu čl. 2

57 — Viz bod 35 tohoto stanoviska.

58 — Viz bod 46 tohoto stanoviska.

59 — Zatímco můj závěr o prvním z cílů tohoto požadavku (týkajícím se právní jistoty) je těsně spjat s konkrétním kontextem posuzované věci, můj závěr o druhém z těchto cílů (týkajícím se ohraničení pravomoci správních a soudních orgánů provádět individuální posouzení) platí bez ohledu na charakteristické rysy předmětné správní praxe či judikatury.

60 — Příloha k doporučení Komise ze dne 1. října 2015 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob [C (2015) 6250 final, s. 11]. K návaznosti mezi návratovou směrnicí a nařízením Dublin III v souvislosti se zajišťováním osob viz body 65 a 66 tohoto stanoviska.

61 — AdHoc Query on detention in Dublin III cases, dostupný na internetové adrese http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/whatwedo/networks/european_migration_network/reports/docs/adhocqueries/protection/590_emn_ahq_on_detention_in_dublin_cases_en.pdf, a AdHoc Query on objective criteria to identify risk of absconding in the context of reception directive art 8 (recast) and Dublin regulation nº 604/2014 art 28 (2), dostupný na internetové adrese http://emn.ypes.gr/images/docs/EMN_QUERIES/EMN_QUERIES_2014/2014_619_emn_ahq_on_objective_criteria_to_identify_risk_of_absconding_%28wider_diss%29.pdf. Evropská migrační síť byla zavedena rozhodnutím Rady ze dne 14. května 2008 o zřízení Evropské migrační sítě (2008/381/ES) (Úř. věst. 2008, L 131, s. 7).

písm. n) nařízení Dublin III vymezena vnitrostátním zákonem nebo za tím účelem probíhala novelizace takového zákona. Tak tomu bylo i v případě České republiky, jejíž zákon byl takto změněn po podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce [62]. Pouze „národní kontaktní místo“ Spojeného království nesouhlasilo s požadavkem na vymezení těchto kritérií zákonem.

87. S tímto výkladem se konečně ztotožňuje řada vnitrostátních soudů. Konkrétně Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) dospěl k názoru, že toto ustanovení vyžaduje, aby důvody, na jejichž základě lze učinit předvídatelný a přezkoumatelný závěr o existenci nebezpečí útěku, byly stanoveny zákonem (s tím, že judikatura není dostačující) [63]. Rozhodnutí v témž smyslu přijal rovněž Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr), který ostatně potřebu podávat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce výslovně vyloučil z důvodu, že žádný jiný výklad ani není možný [64]. Stejně tak Cour administrative (Správní soudní dvůr, Lucembursko) zdůraznil, že čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III odkazuje na ustanovení zákonné povahy [65]. Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) uvedla, že nebezpečí útěku ve smyslu čl. 3 odst. 7 návratové směrnice [66] musí být založeno na objektivních kritériích vymezených zákonem, s tím, že správní praxe v tomto ohledu nestačí [67].

V – **Závěry**

88. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby byla předběžná otázka Nejvyššího správního soudu (Česká republika) zodpovězena následovně:

„Článek 2 písm. n) ve spojení s 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, musí být vykládány v tom smyslu, že členský stát není oprávněn zajistit žadatele o mezinárodní ochranu za účelem řízení o přemístění do jiného členského státu, pokud tento první členský stát nevymezil ve svém zákoně objektivní kritéria umožňující posoudit existenci nebezpečí útěku, a to ani tehdy, vyplývají-li taková kritéria z judikatury nebo ze správní praxe tohoto členského státu.“

62 — Viz bod 16 tohoto stanoviska.

63 — Bundesgerichtshof, 26. června 2014, V ZB 31/14.

64 — Verwaltungsgerichtshof, 19. února 2015, RO 2014/21/0075-5.

65 — Cour administrative, 6. října 2016, sp. zn. 35301C. Viz také rozsudky Tribunal administratif (Správní soud prvního stupně, Lucembursko), 2. senátu, 5. března 2015, sp. zn. 35902, a 3. senátu, sp. zn. 37301, 24. prosince 2015.

66 — K návaznosti mezi čl. 3 odst. 7 této směrnice a čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III viz body 65 a 66 tohoto stanoviska.

67 — Raad van State, 21. března 2011, BP9284, 201100555/1/V3.