



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

15. března 2017*

„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 — Chybějící zákonná definice“

Ve věci C-528/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (Česká republika) ze dne 24. září 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 7. října 2015, v řízení

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie,

proti

Salahu Al Chodorovi,

Ajlinu Al Chodorovi,

Ajvaru Al Chodorovi,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Prechal (zpravodajka), A. Rosas, C. Toader a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. července 2016,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Policii ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, D. Francem,
- za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a S. Šindelkovou, jako zmocněnci,
- za řeckou vládu M. Michelogiannaki, jako zmocněnkyní,
- za vládu Spojeného království S. Brandonem, jako zmocněncem, ve spolupráci s M. Gray, barrister,

* Jednací jazyk: čeština

— za Evropskou komisi M. Condou-Durande, M. Šimerdovou a G. Wilsem, jako zmocněnci,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. listopadu 2016,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 28 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31, dále jen „nařízení Dublin III“), ve spojení s článkem 2 tohoto nařízení.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení o kasační stížnosti podané Policií ČR, Krajským ředitelstvím Ústeckého kraje, odborem cizinecké policie (dále jen „cizinecká policie“), jehož předmětem je rozhodnutí soudu nižšího stupně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí cizinecké policie o zajištění Salaha, Ajlina a Ajvara Al Chodorových (dále jen společně „Al Chodorovi“) na dobu 30 dní za účelem jejich předání do Maďarska.

Právní rámec

EÚLP

- 3 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), v článku 5, nadepsaném „Právo na svobodu a osobní bezpečnost“, stanoví:

„1. 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. [...]

Unijní právo

Listina

- 4 Článek 6 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) stanoví, že „[k]aždý má právo na svobodu a osobní bezpečnost“.
- 5 Článek 52 Listiny, nadepsaný „Rozsah a výklad práv a zásad“, 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.

[...]“

Nařízení Dublin III

6 Bod 9 odůvodnění tohoto nařízení zní:

„S ohledem na výsledky hodnocení právních nástrojů první fáze lze v této fázi potvrdit zásady, ze kterých vychází nařízení [Rady] (ES) č. 343/2003 [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)], a přitom provést na základě zkušeností nezbytná zlepšení, pokud jde o účinnost dublinského systému a v jeho rámci i o ochranu poskytovanou žadatelům o mezinárodní ochranu. Vzhledem k tomu, že dobře fungující dublinský systém je pro společný evropský azylový systém velmi důležitý, měly by být jeho zásady a fungování podrobeny přezkumu v souvislosti s budováním jiných prvků společného evropského azylového systému a nástrojů solidarity Unie. V tomto nařízení by měl být stanoven zevrubný přezkum fungování dublinského systému na základě faktů týkajících se jeho právních, ekonomických a sociálních dopadů, včetně dopadů na základní práva.“

7 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 [Evropského parlamentu a Rady] 2013/33/EU [ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96)], rovněž na osoby zadržované [osoby zajištěné] na základě tohoto nařízení.“

8 Článek 2 nařízení Dublin III, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

n) ‚nebezpečím útěku‘ 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.“

9 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. Zajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění podle tohoto nařízení.

[...]“

Směrnice 2013/33

10 Článek 8 směrnice 2013/33 (dále jen „směrnice o přijímání žadatelů“) 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 [(Úř. věst. 2013, L 180, s. 60)].

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:

[...]

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

Důvody zajištění se stanoví ve vnitrostátním právu.

[...]“

České právo

11 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“), znělo:

„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.“

12 V době vyhlášení předkládacího rozhodnutí probíhal legislativní proces za účelem novelizace tohoto ustanovení, 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.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 13 Al Chodorovi, iráčtí státní příslušníci, přicestovali do České republiky, kde byli dne 7. května 2015 kontrolováni policií. Vzhledem k tomu, že nepředložili žádný doklad totožnosti, provedla s nimi cizinecká policie pohovor.
- 14 Al Chodorovi při pohovoru 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 při té příležitosti podepsal nějaké dokumenty. Den poté zajistily maďarské orgány jejich odvoz na vlakové nádraží a nasměrovaly je do uprchlického tábora. Al Chodorovi uvedli, že tábor po dvou dnech opustili s cílem připojit se k příbuzným v Německu.
- 15 Po zadržení Al Chodorových na území České republiky česká cizinecká policie z databáze Eurodac zjistila, že v Maďarsku podali žádost o azyl.
- 16 Cizinecká policie usoudila, že hrozí vážné nebezpečí útěku, neboť Al Chodorovi v České republice nedisponovali žádným pobytovým titulem ani tam neměli zajištěno ubytování do doby jejich přemístění do Maďarska. Uprchlický tábor v Maďarsku navíc opustili – navzdory pravidlům, která jim to zakazovala – před rozhodnutím o jejich žádosti o azyl, a to s úmyslem dále cestovat do Německa. Cizinecká policie tedy Al Chodorovy zajistila podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III na dobu 30 dnů za účelem jejich přemístění do Maďarska.
- 17 Al Chodorovi napadli rozhodnutí o svém zajištění žalobou. Krajský soud v Ústí nad Labem (Česká republika) toto rozhodnutí zrušil s tím, že český zákon nevymezuje objektivní kritéria pro posouzení nebezpečí útěku ve smyslu čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III. Zajištění tedy shledal protiprávním. Opíral se přitom také o dva rozsudky vydané soudy jiných členských států, které se ubírají týmž směrem, a to o rozsudek Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo) (Bundesgerichtshof, 26. června 2014, V ZB 31/14) a rozsudek Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) (Verwaltungsgerichtshof, 19. února 2015, RO 2014/21/0075-5).
- 18 Po zrušení rozhodnutí cizinecké policie byli Al Chodorovi propuštěni. Českou republiku opustili a vycestovali neznámo kam.
- 19 Cizinecká policie napadla rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu (Česká republika). Podle cizinecké policie pouhá skutečnost, že český zákon neupravuje objektivní kritéria definující nebezpečí útěku, ještě není důvodem pro neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. Posledně uvedené ustanovení podle ní ukládá povinnost posoudit nebezpečí útěku z hlediska tří podmínek, kterými jsou posouzení každého jednotlivého případu s ohledem na okolnosti věci, přiměřenost zajištění a nemožnost použít mírnější donucovací opatření. Cizinecká policie podle svých slov tyto podmínky splnila.
- 20 Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III ve spojení s jeho čl. 2 písm. n) nebo ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců představují dostatečný právní základ při absenci vnitrostátním zákonem stanovených objektivních kritérií definujících vážné nebezpečí útěku.
- 21 V tomto rámci zdůrazňuje, že se jednotlivé jazykové verze čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III navzájem liší. Zatímco německá či francouzská verze tohoto ustanovení požaduje, aby byla objektivní kritéria pro posouzení nebezpečí útěku vymezena „zákonem“, jiné jazykové verze požadují, aby tato kritéria byla vymezena „prámem“, takže význam slov „vymezených právními předpisy“ podle předkládajícího soudu z tohoto ustanovení nevyplývá jednoznačně. Předkládající soud dále poznamenává, že Evropský soud pro lidská práva vykládá pojem „zákon“ široce, a to v tom smyslu, že se tento pojem z jeho pohledu neomezuje pouze na právní předpisy, ale zahrnuje také další prameny práva (ESLP, 24. dubna

1990, *Kruslin v. Francie*, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, bod 29). Podle předkládajícího soudu z rozsudku *ESLP* ze dne 9. července 2009, *Mooren v. Německo* (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, body 76 a 90 až 97), vyplývá, že v rámci zajišťování neoprávněně pobývajících osob je třeba posoudit kvalitativní stránku právního základu, zejména co do jeho srozumitelnosti, dostupnosti a předvídatelnosti.

22 Předkládající soud si tedy klade otázku, zda situace, kdy objektivní kritéria, na jejichž základě lze zajistit osobu podle § 129 zákona o pobytu cizinců, jsou uznána jeho ustálenou judikaturou, může splňovat požadavek na vymezení „právními předpisy“ ve smyslu čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, stvrzuje-li tato judikatura ustálenou správní praxi cizinecké policie, která se vyznačuje absencí prvků svévole, předvídatelnosti a individuálním posouzením v každém jednotlivém případě.

23 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?“

K předběžné otázce

24 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III ve spojení s jeho čl. 28 odst. 2 vykládány v tom smyslu, že členskými státy ukládají povinnost stanovit vnitrostátním zákonem objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu (dále jen „žadatel“), s nímž je vedeno řízení o přemístění, může uprchnout, a zda má absence těchto kritérií ve vnitrostátním zákoně za následek neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení.

25 Je třeba předeslat, že nařízení Dublin III umožňuje na základě svého čl. 28 odst. 2 zajistit žadatele za účelem jeho 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. Článek 2 písm. n) tohoto nařízení pak definuje pojem „nebezpečí útěku“ jako existenci důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že dotyčná osoba může uprchnout.

26 Cizinecká policie a česká vláda na úvod tvrdí, že nařízení je v členských státech přímo použitelné, a nepředpokládá tedy předchozí provedení ve vnitrostátním právu. Článek 2 písm. n) nařízení Dublin III proto podle nich vnitrostátnímu zákonodárci neukládá, aby objektivní kritéria definující nebezpečí útěku provedl ve vnitrostátním zákoně.

27 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora mají ustanovení nařízení – na základě článku 288 SFEU a z důvodu samotné povahy nařízení a jejich funkce v systému pramenů unijního práva – ve vnitrostátních právních řádech obecně bezprostřední účinek, aniž je třeba, aby vnitrostátní orgány přijaly prováděcí opatření. Nicméně některá z těchto ustanovení mohou pro účely svého uplatnění vyžadovat přijetí prováděcích opatření členskými státy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. dubna 2011, *Vlaamse Dierenartsenvereniging a Janssens*, C-42/10, C-45/10 a C-57/10, EU:C:2011:253, body 47 a 48 a citovaná judikatura).

28 Tak je tomu v případě čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, který výslovně požaduje, aby objektivní kritéria definující existenci nebezpečí útěku byla „vymezena právními předpisy“. Vzhledem k tomu, že tato kritéria nebyla stanovena ani v tomto nařízení ani v jiném unijním právním aktu, je úprava těchto kritérií v kontextu uvedeného nařízení věcí vnitrostátního práva. Tento závěr je rovněž podepřen článkem 8 odst. 3 písm. f) směrnice o přijímání žadatelů – podle něhož může být žadatel zajištěn

v souladu s článkem 28 nařízení Dublin III – ve spojení s posledním pododstavcem tohoto čl. 8 odst. 3, podle něhož se důvody takového zajištění stanoví ve vnitrostátním právu. V bodě 20 odůvodnění nařízení Dublin III se vedle toho uvádí, že pokud jde o obecné záruky ve vztahu k zajištění, jakož i případně podmínky zajištění, měly by členské státy uplatňovat ustanovení směrnice o přijímání žadatelů – která právě ve shora uvedeném článku 8 obsahuje přímý odkaz na vnitrostátní právo – rovněž na osoby zajištěné na základě tohoto nařízení. Z toho plyne, že taková kritéria, jaká jsou uvedena v čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, je nutno provést ve vnitrostátním právu každého členského státu.

- 29 Dále je třeba určit, zda musí být pojem „právní předpisy“ v čl. 2 písm. n) uvedeného nařízení chápán tak, že zahrnuje ustálenou judikaturu, jež případně potvrzuje ustálenou správní praxi.
- 30 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudek ze dne 26. května 2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, bod 27 a citovaná judikatura).
- 31 V případě znění čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III nelze čistě doslovným rozbořením pojmu „vymezených právními předpisy“ určit, zda pod něj může spadat ustálená judikatura nebo ustálená správní praxe. Výrazy odpovídající pojmu „právní předpisy“ totiž mají v jednotlivých jazykových verzích tohoto nařízení různý význam. Výrazy použité například ve znění v anglickém, polském a slovenském jazyce se blíží pojmu „právo“, který může mít širší význam než pojem „právní předpisy“. Některé jiné verze, například znění v bulharském, španělském, českém, německém a francouzském jazyce, mají užší význam.
- 32 V případě rozdílných jazykových znění přitom nelze posuzovat význam dotčeného ustanovení pouze na základě doslovného výkladu, ale tento význam musí být posuzován i podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je dotčené ustanovení součástí (rozsudek ze dne 26. května 2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, bod 28 a citovaná judikatura).
- 33 Pokud jde o celkovou systematiku, do níž čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III zapadá, Soudní dvůr již rozhodl, že z bodu 9 odůvodnění tohoto nařízení vyplývá, že toto nařízení potvrzuje zásady, ze kterých vychází, a zároveň je jeho cílem provést na základě zkušeností nezbytná zlepšení, pokud jde nejen o účinnost dublinského systému, nýbrž i o ochranu poskytovanou žadatelům, která je zajištěna zejména soudní ochranou těchto žadatelů (rozsudek ze dne 7. června 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 52).
- 34 Tato vysoká úroveň ochrany přiznaná žadatelům podle nařízení Dublin III je upravena rovněž v souvislosti s jejich zajišťováním, jak vyplývá z článku 28 tohoto nařízení ve spojení s jeho čl. 2 písm. n). Článek 28 tohoto nařízení totiž zavádí – jak tomu nasvědčuje bod 20 jeho odůvodnění – významná omezení pravomoci členských států provádět zajišťování osob. Z článku 28 odst. 1 tohoto nařízení například vyplývá, že členské státy nezajistí osobu pouze proto, že podala žádost o mezinárodní ochranu. Odstavec 2 tohoto článku mimoto umožňuje zajištění za účelem přemístění podle tohoto nařízení, pouze existuje-li vážné nebezpečí útěku, které musí být zváženo na základě posouzení každého jednotlivého případu. Zajištění navíc musí být přiměřené a je odůvodněné, pouze pokud nelze účinně použít jiná, mírnější donucovací opatření. Podle odstavce 3 uvedeného článku musí být dále zajištění co nejkratší. Konečně čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III požaduje, aby konstatování existence nebezpečí útěku bylo založeno na objektivních kritériích, která musí být vymezena právními předpisy a uplatňována případ od případu.

- 35 Dále je třeba konstatovat, že nařízení Dublin III přináší více záruk v souvislosti se zajištěním než nařízení č. 343/2003, jehož je nařízení Dublin III přepracovaným zněním. Nařízení č. 343/2003 totiž neobsahovalo žádné ustanovení o zajištění. Tento vývoj podtrhuje zvýšenou pozornost, již unijní normotvůrce věnuje ochraně žadatelů, jak vyplývá také z rozsudku ze dne 7. června 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409).
- 36 Co se týče cíle čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III ve spojení s jeho čl. 28 odst. 2, je třeba připomenout, že tato ustanovení tím, že dovolují zajištění žadatele za účelem jeho přemístění podle tohoto nařízení, existuje-li vážné nebezpečí útěku tohoto žadatele, stanoví omezení výkonu základního práva na svobodu zakotveného v článku 6 Listiny (obdobně viz rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 49).
- 37 V tomto ohledu z čl. 52 odst. 1 Listiny vyplývá, že každé omezení výkonu tohoto práva musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu tohoto práva a zásadu proporcionality. Článek 52 odst. 3 Listiny stanoví, že pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným v EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá EÚLP, s tím, že unijní právo může poskytnout širší ochranu. Pro účely výkladu článku 6 Listiny je tedy třeba zohlednit článek 5 EÚLP jakožto minimální úroveň ochrany.
- 38 Podle Evropského soudu pro lidská práva přitom musí být veškeré zbavení svobody zákonné nejen v tom smyslu, že musí mít právní základ ve vnitrostátním právu, ale tato zákonnost se týká také kvalitativní stránky zákona a znamená, že vnitrostátní zákon dovolující zbavení svobody musí být při svém uplatňování dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, aby se zabránilo veškerému riziku svévole (v tomto smyslu viz ESLP, 21. října 2013, Del Río Prada v. Španělsko, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, bod 125).
- 39 Podle související judikatury Soudního dvora je dále třeba zdůraznit, že cílem záruk ve vztahu ke svobodě zakotvených jak v článku 6 Listiny, tak v článku 5 EÚLP je zejména ochrana jednotlivce před svévolí. Aby bylo opatření spočívající ve zbavení svobody provedeno v souladu s tímto cílem, je tedy zejména zapotřebí, aby při něm nebyly orgány vedeny zlým úmyslem nebo snahou klamat (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 81).
- 40 Z výše uvedeného vyplývá, že zajištění žadatelů, což je závažný zásah do jejich práva na svobodu, je podmíněno dodržováním striktních záruk, jimiž jsou existence právního základu, srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost a ochrana před svévolí.
- 41 Pokud jde o první z těchto záruk, je třeba poukázat na to, že omezení výkonu práva na svobodu je v daném případě založeno na čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III ve spojení s čl. 2 písm. n) tohoto nařízení, které je legislativním aktem Unie. Posledně uvedené ustanovení pak odkazuje na vnitrostátní právo, v němž mají být vymezena objektivní kritéria svědčící o existenci nebezpečí útěku. V této souvislosti vyvstává otázka, jaký druh ustanovení splňuje zbývající záruky, tj. srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost a ochranu před svévolí.
- 42 V tomto ohledu je třeba – jak uvedl generální advokát v bodě 63 svého stanoviska – aby pravomoc dotyčných orgánů podle čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III ve spojení s jeho čl. 2 písm. n) provádět individuální posouzení v souvislosti s existencí nebezpečí útěku byla vykonávána v určitých předem stanovených mezích. Proto je zásadní, aby kritéria definující existenci takového nebezpečí, které je důvodem pro zajištění, byla jasně vymezena závazným aktem, jehož uplatňování bude předvídatelné.
- 43 S ohledem na účel dotyčných ustanovení a na vysokou úroveň ochrany, jež vyplývá z jejich kontextu, může požadavky na srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost, a zejména na ochranu před svévolí splňovat jediné obecně závazný právní předpis.

- 44 Přijímání obecně závazných právních předpisů totiž poskytuje nezbytné záruky, neboť takový předpis upravuje závazným a předem známým způsobem rozhodovací prostor těchto orgánů při posuzování okolností každého konkrétního případu. Jak dále uvedl generální advokát v bodech 81 a 82 svého stanoviska, kritéria stanovená závazným právním předpisem jsou nejvhodnější pro účely externí kontroly posuzovací pravomoci těchto orgánů v zájmu ochrany žadatelů před svévolným zbavením svobody.
- 45 Z toho plyne, že čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III ve spojení s jeho čl. 28 odst. 2 musí být vykládány v tom smyslu, že ukládají povinnost, aby objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel může uprchnout, byla stanovena obecně závazným právním předpisem. Taková ustálená judikatura, jako je judikatura, o níž jde ve věci v původním řízení, která potvrzuje ustálenou praxi cizinecké policie, každopádně nemůže být dostačující.
- 46 Nejsou-li uvedená kritéria vymezena takovým právním předpisem, jako je tomu ve věci v původním řízení, musí být zajištění prohlášeno za protiprávní, což má za následek neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.
- 47 Proto je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III ve spojení s jeho čl. 28 odst. 2 musí být vykládány v tom smyslu, že členským státům ukládají povinnost stanovit obecně závazným právním předpisem objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel, s nímž je vedeno řízení o přemístění, může uprchnout. Absence takového právního předpisu má za následek neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení.

K nákladům řízení

- 48 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím orgánem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený orgán. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

Článek 2 písm. n) 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, ve spojení s jeho čl. 28 odst. 2, musí být vykládány v tom smyslu, že členským státům ukládají povinnost stanovit obecně závazným právním předpisem objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu, s nímž je vedeno řízení o přemístění, může uprchnout. Absence takového právního předpisu má za následek neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení.

Ilešič

Prechal

Rosas

Toader

Jarašiūnas

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 15. března 2017.

Vedoucí soudní kanceláře
A. Calot Escobar

Předseda druhého senátu
M. Ilešič