Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 10. novembra 2016 [1]

Vec C-528/15

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie
proti
Salahovi Al Chodorovi,
Ajlinovi Al Chodorovi,
Ajvarovi Al Chodorovi

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Nejvyšší správní soud (Česká republika)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu — Nariadenie Rady (EÚ) č. 604/2013 (Dublin III) — Článok 28 ods. 2 — Zaistenie na účely odovzdania — Článok 2 písm. n) — Značné riziko úteku — Objektívne kritériá vymedzené právom — Absencia vnútroštátneho zákona vymedzujúca takéto kritériá“

I – Úvod

1. Svojou prejudiciálnou otázkou sa Nejvyšší správní soud (Česká republika) pýta Súdneho dvora na výklad ustanovení nariadenia (EÚ) č. 604/2013 [2] (ďalej len „nariadenie Dublin III“), ktoré vymedzujú možnosť členských štátov zaistiť žiadateľa o medzinárodnú ochranu [3] (ďalej len „žiadateľ“) do času jeho odovzdania do členského štátu zodpovedného za vybavenie jeho žiadosti.

2. V súlade s článkom 28 ods. 2 tohto nariadenia závisí využitie tejto možnosti okrem iného od toho, či existuje „značné riziko úteku“ dotknutej osoby. Článok 2 písm. n) toho istého nariadenia, ktorý definuje „riziko úteku“ stanovuje, že takéto riziko musí byť posúdené v každom konkrétnom prípade na základe „objektívnych kritéri[í] vymedzených právom“.

3. V čase skutkových okolností sporu vo veci samej české právne predpisy ešte nestanovovali tieto kritériá, bola však už predložená novela zákona, ktorá ich mala zakotviť. Podľa tvrdení českej vlády už bola táto novela prijatá.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31).

3 — Ako vyplýva z článku 2 písm. b) nariadenia Dublin III v spojení s článkom 2 písm. h) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9), pojem žiadateľ o medzinárodnú ochranu označuje v podstate každého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátnej príslušnosti, ktorí podali žiadosť o získanie postavenia utečenca alebo statusu doplnkovej ochrany.

4. V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či požiadavka uvedená v článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III, aby boli objektívne kritériá umožňujúce posúdiť existenciu rizika úteku vymedzené „právom“, vyžaduje prijatie zákona alebo môže byť splnená aj vtedy, keď takéto kritériá vyplývajú z judikatúry najvyšších súdov a/alebo správnej praxe členského štátu.

II – **Právny rámec**

A – *EDĽP*

5. Článok 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDĽP“) znie:

„Každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane na základe postupu stanového zákonom:

…

f) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie, alebo osoby, proti ktorej sa vedie konanie o vypovedaní alebo vydaní.“

6. Článok 53 EDĽP uvádza, že „nič v tomto dohovore sa nebude vykladať tak, aby obmedzovalo alebo zasahovalo do výkonu ľudských práv a základných slobôd, ktoré môžu byť uznané zákonmi ktorejkoľvek Vysokej zmluvnej strany alebo akýmkoľvek iným dohovorom, ktorého je táto zmluvnou stranou“.

B – *Právo Únie*

1. Charta

7. Článok 6 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) stanovuje, že „každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť“.

8. Článok 52 Charty stanovuje:

„1. Akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

…

3. V rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv.

…“

2. Nariadenie Dublin III

9. Podľa odôvodnenia 20 nariadenia Dublin III:

„Zaistenie žiadateľov by sa malo uplatňovať v súlade s hlavnou zásadou, podľa ktorej osobu nie je možné zaistiť len z toho dôvodu, že žiada o medzinárodnú ochranu. Zaistenie by malo byť na čo najkratšiu dobu a mala by sa naň vzťahovať zásada nevyhnutnosti a proporcionality. Zaistenie žiadateľov musí byť predovšetkým v súlade s článkom 31 Ženevského dohovoru. Konania stanovené na základe tohto nariadenia, ktoré sa týkajú zaistenej osoby, by sa mali viesť ako prioritné a v rámci čo najkratších lehôt. Pokiaľ ide o všeobecné záruky vzťahujúce sa na zaistenie, ako aj podmienky zaistenia, mali by členské štáty podľa potreby uplatňovať ustanovenia smernice 2013/33/EÚ aj na osoby zaistené na základe tohto nariadenia.“

10. Článok 2 písm. n) tohto nariadenia definuje „riziko úteku“ ako „existenci[u] dôvodov v konkrétnom prípade, ktoré sa zakladajú na objektívnych kritériách vymedzených právom, pre ktoré sa možno domnievať, že žiadateľ alebo štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, na ktorých sa vzťahuje konanie o odovzdaní, môžu utiecť“.

11. Článok 28 uvedeného nariadenia, nazvaný „Zaistenie“, stanovuje:

„1. Členské štáty nezaistia osobu len z toho dôvodu, že v súvislosti s ňou prebieha konanie podľa tohto nariadenia.

2. Ak existuje značné riziko úteku, členské štáty môžu dotknutú osobu zaistiť na účely zabezpečenia konania o odovzdaní v súlade s týmto nariadením, a to na základe individuálneho posúdenia a len vtedy, ak je zaistenie primeraným opatrením a nie je možné účinne uplatniť iné, miernejšie alternatívne donucovacie opatrenia.

…“

3. Smernica 2013/33

12. Odôvodnenie 15 smernice 2013/33/EÚ[4] (ďalej len „smernica o prijímaní“) znie:

„Zaistenie žiadateľov by sa malo uplatňovať v súlade s hlavnou zásadou, podľa ktorej osobu nemožno zaistiť len z toho dôvodu, že žiada o medzinárodnú ochranu, a to najmä v súlade s medzinárodnými právnymi záväzkami členských štátov a článkom 31 Ženevského dohovoru. Žiadatelia môžu byť zaistení len za veľmi jasne vymedzených výnimočných okolností stanovených v tejto smernici a v súlade so zásadou nevyhnutnosti a proporcionality, pokiaľ ide o spôsob a účel takéhoto zaistenia. Zaistený žiadateľ by mal mať skutočný prístup k potrebným procesným zárukám, akými sú opravné prostriedky pred vnútroštátnym súdnym orgánom.“

13. Podľa článku 8 tejto smernice:

„1. Členské štáty nesmú zaistiť osobu len z toho dôvodu, že táto osoba je žiadateľom v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany.

4 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96).

2. Ak je to nevyhnutné, členské štáty môžu na základe individuálneho posúdenia každého jednotlivého prípadu žiadateľa zaistiť, ak nemožno účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia.

3. Žiadateľa možno zaistiť iba:

…

f) v súlade s článkom 28 nariadenia [Dublin III].

Dôvody zaistenia sa stanovia vo vnútroštátnom práve.“

C – *České právo*

14. § 129 ods. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) stanovuje, že „polícia zaistí na nevyhnutnú dobu cudzinca, ktorý neoprávnene vstúpil alebo sa zdržiaval na území, na účely jeho vydania podľa medzinárodnej zmluvy uzavretej s iným členským štátom Európskej únie pred 13. januárom 2009 alebo iného priamo uplatniteľného právneho predpisu Európskych spoločenstiev“.

15. V čase prijatia rozhodnutia vnútroštátneho súdu prebiehal legislatívny postup na účely novely § 129 zákona o pobyte cudzincov, ktorým bol doplnený odsek 4, v nasledujúcom znení:

„Polícia rozhodne o zaistení cudzinca na účely jeho vydania do štátu, ktorý je viazaný priamo uplatniteľným predpisom Únie, len vtedy, ak existuje značné riziko úteku. Za značné riziko úteku sa najmä považuje, ak sa cudzinec na území zdržiaval neoprávnene, už sa vyhol vydaniu do štátu viazaného priamo uplatniteľným predpisom Európskej únie, alebo sa pokúsil o útek alebo vyjadril úmysel nerešpektovať právoplatné rozhodnutie o premiestnení do štátu viazaného priamo uplatniteľným predpisom Únie, alebo ak je takýto úmysel zjavný z jeho konania. Za značné riziko úteku sa ďalej považuje, ak cudzinec, ktorý bude vydaný do štátu viazaného priamo uplatniteľným predpisom Európskej únie a priamo nesusediaceho s Českou republikou, nemôže oprávnene sám cestovať do tohto štátu a nemôže uviesť adresu miesta pobytu na území.“

16. Český zákonodarca prijal po písomných pripomienkach Komisie túto novelu z 11. novembra 2015. Česká vláda potvrdila na pojednávaní prijatie uvedenej novely.

III – **Spor vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie pred Súdnym dvorom**

17. Salah Al Chodor, ako aj jeho dvaja synovia Ajlin a Ajvar Al Chodor (ďalej len „Al Chodorovci“), irackí štátni príslušníci, boli 7. mája 2015 v Českej republike kontrolovaní políciou. Keďže nepredložili žiadny doklad totožnosti, Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (ďalej len „cudzinecká polícia“) začala voči nim správne konanie.

18. Pri výsluchu cudzineckou políciou Al Chodorovci uviedli, že sú kurdskej národnosti a že ich dedinu obsadili bojovníci teroristickej organizácie „Islamskí štát“. Al Chodorovci sa dostali cez Turecko do Grécka, odkiaľ pokračovali svoju cestu v nákladnom aute. V Maďarsku ich polícia zadržala a boli im odobraté odtlačky prstov. Salah Al Chodor uviedol, že vtedy podpísal nejaké dokumenty. Nasledujúci deň boli Al Chodorovci dovezení na vlakovú stanicu a nasmerovaní do utečeneckého tábora. Tento tábor po dvoch dňoch opustili s úmyslom pripojiť sa k príbuzným v Nemecku.

19. Po zadržaní Al Chodorovcov na území Českej republiky cudzinecká polícia z databázy Eurodac zistila, že podali žiadosť o azyl v Maďarsku. Okrem toho dotknuté osoby nemali žiadne povolenie na pobyt ani cestovný doklad. Ubytovanie v Českej republiky si nemohli zaistiť vlastnými finančnými prostriedkami ani prostredníctvom kontaktnej osoby, ktorá by im s tým pomohla.

20. Cudzinecká polícia sa domnievala, že vzhľadom na to, že Al Chodorovci opustili utečenecký tábor v Maďarsku predtým, ako bolo rozhodnuté o ich žiadosti o azyl, že si boli vedomí protiprávnosti svojho pobytu a že uviedli svoj úmysel ďalej cestovať do Nemecka, existovalo značné riziko ich úteku. Na základe takéhoto zistenia a na základe záveru, podľa ktorého nebolo možné uplatniť žiadne miernejšie donucovacie opatrenie, cudzinecká polícia rozhodnutím z 8. mája 2015 zaistila cudzincov na dobu 30 dní podľa § 129 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov v spojení s článkom 28 nariadenia Dublin III. Po skončení tohto zaistenia mali byť Al Chodorovci odovzdaní do Maďarska, pretože tento členský štát je podľa ustanovení nariadenia Dublin III zodpovedným za posúdenie ich žiadosti.

21. Krajský soud Ústí nad Labem (Česká republika), ktorý prejednával žalobu podanú Al Chodorovcami proti tomuto rozhodnutiu, zrušil toto rozhodnutie. Tento súd zastával názor, že vzhľadom na to, že české právne predpisy neobsahujú definíciu objektívnych kritérií umožňujúcich posúdiť riziko úteku, ako vyplýva z článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III, článok 28 ods. 2 tohto nariadenia neumožňuje zaistiť žiadateľov v Českej republike. Uvedený súd sa tak zosúladil s prístupom Bundesgerichtshof (Spolkový súdny dvor, Nemecko)[5] a Verwaltungsgerichtshof (Správny súd, Rakúsko)[6].

22. Al Chodorovci boli prepustení na slobodu ihneď po zrušení rozhodnutia cudzineckej polície. Po zrušení rozhodnutia vycestovali z Českej republiky nevedno kam.

23. Cudzinecká polícia podala proti rozhodnutiu Krajského soudu Ústí nad Labem kasačný opravný prostriedok na Nejvyšší správní soud. Podľa cudzineckej polície samotná absencia ustanovení vnútroštátneho zákona, ktoré vymedzujú objektívne kritériá rizika úteku nespôsobuje neuplatniteľnosť článku 28 ods. 2 nariadenia Dublin III.

24. Vnútroštátny súd sa teda pýta, či článok 28 ods. 2 v spojení s článkom 2 písm. n) nariadenia Dublin III a/alebo § 129 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov predstavujú dostatočný právny základ v prípade, ak vnútroštátny zákon nestanovuje objektívne kritériá umožňujúce posúdiť existenciu rizika úteku. Tento súd si kladie otázku, či uznanie takých kritérií v ustálenej judikatúre najvyšších súdov alebo v správnej praxi zodpovedá požiadavke vymedzenia „právom“ v zmysle článku 2 písm. n) tohto nariadenia.

25. V tejto súvislosti odkazuje tento súd na svoju vlastnú judikatúru týkajúcu sa výkladu pojmu značného rizika úteku, ako vyplýva z jeho viacerých rozsudkov. Podľa jedného z týchto rozsudkov predstavuje objektívne kritérium umožňujúce posúdiť existenciu takéhoto rizika predchádzajúce porušenie práva členského štátu spolu s porušením práva Únie.[7] V inom rozsudku pripustil súd ďalšie kritériá, a to okrem iného vstup dotknutých osôb do Schengenského priestoru bez povolenia na pobyt, spolu s rozpornými tvrdeniami dotknutej osoby o vstupe do Českej republiky a jej celkovou nehodnovernosťou.[8] Dva ďalšie rozsudky uznali ako objektívne kritériá neoprávnený vstup a pobyt na územie Českej republiky.[9] V inom rozsudku boli za takýto dôvod označené chýbajúce doklady totožnosti.[10]

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

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

7 — Rozsudok z 10. júna 2015, čj. 2 Azs 49/2015-50.

8 — Rozsudok zo 4. decembra 2014, čj. 9 Azs 199/2014-49.

9 — Rozsudok z 23. novembra 2011, čj. 7 As 79/2010-153, a zo 17. júna 2015, čj. 1 Azs 39/2015-56.

10 — Rozsudok z 9. októbra 2014, čj. 2 Azs 57/2014-30.

26. Okrem toho uvedený súd uvádza, že prax cudzineckej polície v oblasti zaistenia žiadateľov podľa článku 28 ods. 2 nariadenia Dublin III je predvídateľná, nevykazuje prvky svojvôle a je v súlade s vnútroštátnym zákonom vyloženom jeho ustálenou judikatúrou. Okrem toho každý prípad je predmetom individuálneho posúdenia.

27. Vnútroštátny súd dodáva, že český zákonodarca mal v úmysle kodifikovať túto judikatúru prostredníctvom novely zákona o pobyte cudzincov tak, aby tento zákon obsahoval výpočet objektívnych kritérií umožňujúcich posúdiť riziko úteku.

28. Za týchto podmienok Nejvyšší správní soud rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Má samotná skutočnosť, že zákon nevymedzuje objektívne kritériá na posúdenie značného rizika úteku cudzinca [podľa článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III], za následok neuplatnenie inštitútu zaistenia podľa článku 28 ods. 2 [tohto] nariadenia?“

29. Cudzinecká polícia, česká, grécka vláda a vláda Spojeného kráľovstva, ako aj Európska komisia predložili písomné pripomienky. Česká vláda a vláda Spojeného kráľovstva, rovnako ako Komisia boli zastúpené na pojednávaní 14. júla 2016.

IV – **Analýza**

A – *Úvodné poznámky*

30. Skutkové okolnosti prejednávanej veci sú príkladom „sekundárnych pohybov“, čo je v posledných rokoch rozšírený jav, keď sa mnohí žiadatelia o medzinárodnú ochranu premiestňujú z členského štátu zodpovedného za vybavenie ich žiadosti podľa kritérií stanovených v nariadení Dublin III [11] (t. j. často z členského štátu ich prvého vstupu [12]) do iných členských štátov, kde majú v úmysle požiadať o medzinárodnú ochranu a usadiť sa [13].

31. V reakcii na takéto migrácie môže členský štát, na území ktorého sa nachádza žiadateľ, požiadať o prevzatie (alebo prijatie späť) členským štátom, o ktorom sa domnieva, že je zodpovedným podľa ustanovení nariadenia Dublin III. [14] Ak dožiadaný členský štát akceptuje toto dožiadanie, žiadajúci členský štát mu odovzdá tohto žiadateľa podľa postupu stanoveného v tomto nariadení (ďalej „konanie o odovzdaní“). [15] Na účely zabezpečenia tohto postupu uvedené nariadenie umožňuje – pri vymedzení prísnych záruk – využitie donucovacích opatrení, akými sú zaistenie [16] a odchod s dozorom alebo eskortovaním [17].

32. Článok 28 ods. 2 nariadenia Dublin III – na ktorý odkazuje článok 8 ods. 3 písm. f) smernice o prijímaní – tak oprávňuje členské štáty zaistiť žiadateľa za splnenia troch podmienok.

11 — Tieto kritériá sú hierarchicky zoradené takto: existencia rodinných vzťahov (články 8 až 11); držba víza alebo platného povolenia na pobyt vydaného členským štátom (článok 12), a (oprávnený alebo neoprávnený) vstup na územie členského štátu (články 13 až 15).

12 — Pozri Európska komisia, GR pre migráciu a vnútorné záležitosti, „Evaluation of the Dublin III Regulation – Final Report“, 4. december 2015, s. 4.

13 — Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade zo 6. apríla 2016 [COM (2016) 197 final, s. 4].

14 — O prevzatie ide, ak dotknutá osoba ešte nepodala žiadosť o medzinárodnú ochranu v dožiadanom členskom štáte (články 20 až 23 nariadenia Dublin III). Prijatie späť sa uplatní ak, ako vo veci samej, bola podaná taká žiadosť pred vstupom na územie žiadajúceho členského štátu (články 24 až 27 tohto nariadenia).

15 — Články 29 až 33 nariadenia Dublin III.

16 — Článok 28 nariadenia Dublin III.

17 — Článok 29 ods. 1 druhý pododsek nariadenia Dublin III.

33. Prvá podmienka sa týka cieľa sledovaného takýmto opatrením a znamená, že toto opatrenie má byť uplatnené „ak existuje značné riziko úteku… na účely zabezpečenia konania o odovzdaní…, a to na základe individuálneho posúdenia“. Článok 2 písm. n) tohto nariadenia definuje riziko úteku ako „existenci[u] dôvodov v konkrétnom prípade, ktoré sa zakladajú na objektívnych kritériách vymedzených právom, pre ktoré sa možno domnievať, že žiadateľ… môž[e] utiecť“.

34. Druhá podmienka sa týka proporcionality zaistenia a tretia podmienka jeho nevyhnutnosti, to znamená neexistenciu miernejších donucovacích opatrení, ktoré by mohli byť účinne použité namiesto nich.

35. Prejudiciálna otázka sa týka len rozsahu prvej z týchto podmienok, presnejšie požiadavky, podľa ktorej musia byť objektívne kritériá rizika úteku „vymedzené právom“ v súlade s článkom 2 písm. n) uvedeného nariadenia. Netýka sa platnosti týchto kritérií z obsahového hľadiska a najmä ich objektívnej povahy, ako aj ich zlučiteľnosti s požiadavkami proporcionality a nevyhnutnosti zaistenia.

36. Z nižšie uvedených dôvodov sa domnievam, že objektívne kritériá umožňujúce posúdiť existenciu rizika úteku musia byť vymedzené zákonom, to znamená písanými právnymi normami prijatými zákonodarcom.

B – *O minimálnej povahe ochrany práva na slobodu žiadateľov vyplývajúceho z článku 5 ods. 1 písm. f) EDĽP*

37. Samotný článok 2 písm. n) nariadenia Dublin III nestanovuje objektívne kritériá rizika úteku, ale odkazuje na ten účel na vnútroštátne právne poriadky členských štátov.

38. V tejto súvislosti niektoré jazykové verzie tohto nariadenia, ako sú verzia bulharská, španielska a nemecká, používajú v článku 2 písm. n) uvedeného nariadenia výraz zodpovedajúci francúzskemu pojmu „loi“ („zákon“) ktorý v zásade označuje len legislatívne normy. Iné jazykové verzie, medzi ktorými sú anglická, poľská a slovenská, používajú všeobecnejšiu formuláciu zodpovedajúcu francúzskemu pojmu „droit“ („právo“), ktorý vo svojom bežnom význame zahŕňa nielen legislatívne normy, ale aj iné právne normy.

39. Popri tomto rozdiele medzi rôznymi jazykovými verziami toho istého nariadenia vnútroštátny súd s odkazom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva zdôraznil, že ani pojem „zákon“ nemá jednoznačný výklad. Písomné pripomienky, ako aj ústne pojednávanie vo veci samej sa tak do značnej miery týkali otázky, či v záujme dodržania základných práv, ktoré zaručuje EDĽP a vykladá Európsky súd pre ľudské práva – ktoré v súlade s článkom 6 ods. 3 ZEÚ predstavujú všeobecné zásady práva Únie[18] – musia byť objektívne kritériá rizika úteku vymedzené zákonom.

18 — Pozri najmä stanovisko 2/13 z 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, bod 179). Okrem iného pripomínam, že podľa článku 52 ods. 3 Charty majú práva v nich zakotvené v prípade, ak zodpovedajú právam zaručeným EDĽP, rovnaký význam a rozsah ako práva, ktoré im zveruje tento dohovor. Vzhľadom na to, že práva stanovené v článku 6 Charty zodpovedajú právam, ktoré zaručuje článok 5 EDĽP [pozri Vysvetlivky k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 19), treba na účely výkladu uvedeného článku 6 zohľadniť judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcu sa tohto ustanovenia (rozsudok z 15. februára 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 44)]. Článok 52 ods. 3 Charty však nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv.

40. Česká vláda a vláda Spojeného kráľovstva tvrdia, že podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa pojem „zákon“ v zmysle EDĽP [19] neobmedzuje len na zákony ale zahŕňa aj ďalšie pramene práva, pokiaľ sú po „obsahovej“ stránke zrozumiteľné, predvídateľné a dostupné. [20] Ustálená judikatúra alebo ustálená správna prax podľa nich v prejednávanej veci tieto vlastnosti majú. [21] Grécka vláda a Komisia tento záver spochybňujú.

41. Okrem toho česká vláda na pojednávaní tvrdila, že podmienka zákonnosti vyplývajúca z článku 5 ods. 1 písm. f) EDĽP sa týka v každom prípade len *právneho základu* zásahu do práva žiadateľov na slobodu, ktorý je už uvedený v článku 28 ods. 2 nariadenia Dublin III. Táto podmienka sa naopak nevzťahuje na *obmedzenia*, ktoré sa týkajú vymedzenia rámca rizika úteku objektívnymi kritériami stanovenými tomuto zásahu.

42. Bez toho, aby bolo potrebné overiť správnosť tohto posledného uvedeného tvrdenia, sa domnievam, že pojem „právo“ v zmysle článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III z hľadiska jeho kontextu a vlastného účelu, [22] má autonómny význam, ktorý je odlišný od pojmu „zákon“ v zmysle EDĽP.

43. V tejto súvislosti zdôrazňujem, že ustanovenia EDĽP predstavujú len minimálnu úroveň ochrany základných práv, pričom nie je dotknutá možnosť, aby im právo Únie poskytovalo širšiu ochranu. [23]

44. V prvom rade ukážem, že prijatím ustanovení nariadenia Dublin III a smernice o prijímaní, ktorá členským štátom obmedzuje možnosť zaistiť žiadateľov, sa normotvorca Únie rozhodol poskytnúť právu žiadateľov na slobodu širšiu ochranu, než aká vyplýva z článku 5 ods. 1 písm. f) EDĽP, ako ju vykladá Európsky súd pre ľudské práva.

45. V druhom rade uvediem dôvody, pre ktoré sa požiadavka, aby boli kritériá rizika úteku vymedzené „právom“ v zmysle článku 2 písm. n) tohto nariadenia, zaraďuje pod takýto cieľ posilnenej ochrany a z tohto hľadiska znamená, že tieto kritériá musia byť stanovené zákonom.

C – *O zámere normotvorcu Únie posilniť ochranu práva žiadateľov na slobodu*

46. Jeden z významných krokov vpred zavedených nariadenia Dublin III a smernice o prijímaní spočíva v posilnení záruk, ktoré vymedzujú rámec možnosti členských štátov zaistiť žiadateľov. Ako uvádza odôvodnenie 15 tejto smernice, zámerom normotvorcu Únie bolo, aby zaistenie týchto osôb – ktoré predstavuje obzvlášť závažný zásah do ich základného práva na slobodu zaručeného článkom 6 Charty [24] – bolo obmedzené na „výnimočné okolnosti“ [25].

19 — Tento výraz je obsiahnutý v odseku 2 článkov 8 až 11 EDĽP, ktorý vyžaduje, aby každý zásah do práv zakotvený v týchto ustanoveniach bol „v súlade so zákonom“ alebo „stanovený zákonom“. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva má táto podmienka rovnaký rozsah ako podmienka, že každý zásah do práva na slobodu chránený článkom 5 ods. 1 písm. f) EDĽP musí byť v súlade s „postupom stanoveným zákonom“ a „zákonný“ [rozsudky ESĽP z 25. júna 1996, Amuur v. Francúzsko (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, bod 50) a z 9. júla 2009, Mooren v. Nemecko (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, bod 76)].

20 — Pozri najmä rozsudky ESĽP zo 6. marca 2001, Dougoz v. Grécko (CE:ECHR:2001:0306JUD004090798, bod 55); z 21. októbra 2013, Del Río Prada v. Španielsko (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, bod 125), a z 1. septembra 2015, Khlaifia a ďalší v. Taliansko (CE:ECHR:2015:0901JUD001648312, bod 64).

21 — Podotýkam, že v rozsudku z 11. apríla 2013, Firoz Muneer v. Belgicko (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, body 59 a 60), sa Európsky súd pre ľudské práva domnieval, že ustálená judikatúra predstavuje dostatočný právny základ na predĺženie pozbavenia slobody osoby podľa článku 5 ods. 1 písm. f) EDĽP. Naopak, nie som si vedomý žiadneho precedensu, v ktorom by Európsky súd pre ľudské práva považoval správnu prax za dostatočný právny základ na zásah do základného práva.

22 — V tejto súvislosti pripomínam, že v prípade rozdielov medzi jazykovými zneniami textu Únie sa má predmetné ustanovenie vykladať v závislosti od jeho všeobecnej systematiky a účelu. Pozri najmä rozsudok z 9. júna 2011, Eleftheri tileorasi a Giannikos (C-52/10, EU:C:2011:374, bod 24 a citovanú judikatúru).

23 — Pozri článok 53 EDĽP a článok 52 ods. 3 Charty.

24 — Pozri rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 56), ako aj analogicky rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 42).

25 — Táto výnimočná povaha vyplýva tiež z usmernení Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) týkajúcich sa kritérií a noriem uplatniteľných na zaistenie žiadateľov o azyl a alternatív k zaisteniu, v znení prijatom v roku 2012, na ktoré Komisia odkazuje vo svojom návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl v členských štátoch [COM (2008) 815 final, s. 6, bod 4.1].

47. Tieto predpisy teda významne obmedzili voľnosť členských štátov pozbaviť slobody žiadateľov, s ktorými sa vedie konanie o odovzdaní.

48. Pred nadobudnutím ich účinnosti vymedzovalo sekundárne právo Únie zaistenie týchto žiadateľov len minimálnym spôsobom. Nariadenie, ktoré predchádzalo nariadeniu Dublin III, konkrétne nariadenie (ES) č. 343/2003 (nariadenie Dublin II)[26], neobsahovalo v tejto súvislosti žiadne ustanovenie. Platili teda všeobecné záruky stanovené v článku 7 ods. 3 predpisu, ktorý predchádzal smernici o prijímaní, t. j. smernica 2003/9/ES[27]. Toto ustanovenie stanovovalo, že „ak sa ukáže, že je to potrebné, *napríklad* z právnych dôvodov alebo z dôvodov verejného poriadku, členské štáty môžu držať žiadateľa na určitom mieste v súlade s ich vnútroštátnym právom“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Dôvody, pre ktoré mohol byť žiadateľ pozbavený slobody, teda neboli harmonizované. Článok 18 ods. 1 smernice, ktorá predchádzala smernici 2013/32/EÚ (ďalej len „smernica o konaniach“)[28], konkrétne smernica 2005/85/ES[29], okrem iného spresňoval, že osoba nemôže byť zaistená len z toho dôvodu, že požiadala o azyl.

49. Možnosť členských štátov zaistiť žiadateľov do času ich odovzdania bola tiež obmedzená ich povinnosťami podľa článku 5 ods. 1 písm. f) EDĽP.[30] Toto ustanovenie povoľuje zmluvným stranám, aby v rámci výkonu svojich právomocí v oblasti riadenia migračných tokov, obmedzili slobodu osoby buď na účely zabránenia jej nepovolenému vstupu na ich územie (prvá časť) alebo ak sa proti tejto osobe vedie konanie o vypovedaní alebo vydaní (druhá časť).

50. Európsky súd pre ľudské práva v niektorých rozsudkoch[31] považoval zaistenie žiadateľa, v rámci konania o odovzdaní do členského štátu zodpovedného za posúdenie jeho žiadosti, o zaistenie osoby, proti ktorej sa vedie konanie o vypovedaní alebo vydaní v zmysle druhej časti článku 5 ods. 1 písm. f) EDĽP.[32]

51. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva však pozbavenie slobody určitej osoby v rámci takéhoto konania nie je podmienené tým, aby toto opatrenie bolo „nevyhnutné, napríklad, aby sa predišlo riziku úteku“[33]. Súlad opatrenia pozbavenia slobody s článkom 5 ods. 1 písm. f) EDĽP teda nie je viazaný na existenciu rizika úteku, ani na absenciu miernejších opatrení umožňujúcich zabezpečiť vyhostenie dotknutej osoby. Na tento účel sa vyžaduje len, aby boli s náležitou starostlivosťou podniknuté kroky smerujúce k tomuto vyhosteniu.[34]

26 — Nariadenie Rady z 18. februára 2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 50, 2003, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109).

27 — Smernica Rady z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (Ú. v. ES L 31, 2003, s. 18; Mim. vyd. 19/006, s. 101).

28 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60).

29 — Smernica Rady z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, 2005, s. 13).

30 — Pripomínam, že základné práva, ktoré zaručuje EDĽP a ústavné tradície spoločné členským štátom, predstavujú všeobecné zásady práva Únie (pozri bod 39 týchto návrhov).

31 — Rozsudky ESĽP z 11. apríla 2013, Firoz Muneer v. Belgicko (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, bod 53), a z 12. júla 2016 A. M. a ďalší v. Francúzsko (CE:ECHR:2016:0712JUD002458712, body 64 a 65).

32 — Pokiaľ ide o argumenty na podporu druhého tvrdenia, podľa ktorého sa na zaistenie žiadateľa v rámci konania o odovzdaní nevzťahuje ani jedna časť článku 5 ods. 1 písm. f) EDĽP, pozri European Council on Refugees and Exiles, „The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation“, AIDA Legal Briefing, No. 1, 1. jún 2015, s. 7, ako aj COSTELLO, C.: *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford University Press, Oxford, 2016, s. 296 a 297.

33 — Pozri najmä rozsudok ESĽP z 15. novembra 1996, Chahal v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, body 112 a 113); z 10. júla 2014, Rakhimov (CE:ECHR:2014:0710JUD005055213, body 119 a 120) a z 27. novembra 2014, Khomullo v. Ukrajina (CE:ECHR:2014:1127JUD004759310, bod 52).

34 — Európsky súd pre ľudské práva nedávno spresnil túto judikatúru, keď konštatoval, že „výnimočne, pokiaľ ide o dieťa, …musí byť pozbavenie slobody nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľu, ktorým je zabezpečiť vyhostenie rodiny“ [rozsudok ESĽP z 12. júla 2016, A. B. v. Francúzsko (CE:ECHR:2016:0712JUD001159312, bod 120)].

52. Prijatím nariadenia Dublin III a smernice o prijímaní sa normotvorca Únie vyslovil pre rozsiahlejšiu ochranu práva na slobodu žiadateľov, s ktorými sa vedie konanie o odovzdaní, akou je ochrana podľa článku 5 ods. 1 písm. f) ESĽP, ako ju vykladá Európsky súd pre ľudské práva. [35]

53. Je to tak v prvom rade preto, že článok 28 ods. 2 tohto nariadenia povoľuje zaistenie týchto žiadateľov len v prípade značného rizika úteku. Zaistenie žiadateľa len z dôvodu, že prebieha konanie o odovzdaní, je teda zakázané, ako vyplýva z článku 28 ods. 1 uvedeného nariadenia. [36]

54. Okrem toho smernica o prijímaní už obsahuje vo svojom článku 8 ods. 3 taxatívny zoznam dôvodov, pre ktoré môže byť žiadateľ zaistený. Medzi nimi je v bode f) tohto ustanovenia uvedené zaistenie na účely odovzdania v súlade s článkom 28 nariadenia Dublin III.

55. V druhom rade článok 28 ods. 2 tohto nariadenia rovnako ako článok 8 ods. 2 smernice o prijímaní stanovujú, že zaistenie je krajným opatrením, ktoré sa môže uplatňovať, len ak neexistujú miernejšie alternatívne donucovacie opatrenia.

56. Všetky vyššie uvedené ustanovenia tak odrážajú zámer normotvorcu Únie obmedziť zaistenie žiadateľov len za výnimočných okolností, ako vyplýva z odôvodnenia 15 smernice o prijímaní a ako Súdny dvor zdôraznil vo svojom rozsudku N. [37].

57. Vyššie uvedené úvahy podľa môjho názoru odôvodňujú reštriktívny výklad ustanovení, ktoré členským štátom povoľujú zaistiť žiadateľa. Z tohto hľadiska by mal byť v prípade pochybnosti o výklade pojmu „právo“ uvedeného v článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III uprednostnený výklad, ktorý právu žiadateľov na slobodu zaručuje najväčšiu slobodu.

58. Ako objasním ďalej, vymenovaním kritérií rizika úteku v legislatívnom akte tak podľa môjho názoru možno posilniť ochranu žiadateľov pred svojvoľnými zásahmi do ich práva na slobodu. Vymenovanie týchto kritérií sa mi navyše zdá byť nevyhnutné na dosiahnutie dvojitého cieľa, s ktorým sa podľa mňa spája požiadavka na ich vymedzení „právom“.

D – *O nevyhnutnosti zákona na vymedzenie kritérií rizika úteku z hľadiska cieľov sledovaných v článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III*

1. O dvojitom cieli požiadavky vymedzenia kritérií rizika úteku „právom“

59. Riziko úteku, ako je vymedzené v článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III, má jednak subjektívny a konkrétny aspekt („v konkrétnom prípade“ [38]) a jednak objektívny a všeobecný aspekt (na základe „objektívnych kritéri[í] vymedzených právom“).

35 — Podotýkam však, že, ak zmluvnej strane ukladá jej vnútroštátne právo alebo právo Únie povinnosť dodržiavať záruky, ktoré idú nad rámec povinností podľa EDĽP, ako to umožňuje jeho článok 53, Európsky súd pre ľudské práva „zakotví“ dodržanie týchto záruk do podmienky zákonnosti zásahu a sám overí ich dodržiavanie [pozri najmä rozsudky ESĽP z 2. októbra 2008, Rusu v. Rakúsko (CE:ECHR:2008:1002JUD003408202, body 54 až 58); z 22. septembra 2015, Nabil v. Maďarsko (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612, bod 31 a body 39 až 42), a z 5. júla 2016 O. M. v. Maďarsko (CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, body 47 až 52).

36 — Článok 28 ods. 1 nariadenia Dublin III sa tak odlišuje od článku 27 ods. 1 návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov [COM (2008) 820 v konečnom znení]. V navrhnutom ustanovení bola len zopakovaná zásada uvedená v článku 18 ods. 1 smernice 2005/85, podľa ktorej osobu nemožno zaistiť „len z toho dôvodu, že žiada o medzinárodnú ochranu“. Prijaté ustanovenie sa zdá byť prísnejšie, pretože ani postavenie žiadateľa (pozri odôvodnenie 20 nariadenia Dublin III), ani skutočnosť, že prebieha konanie o odovzdaní, neodôvodňujú takéto opatrenie.

37 — Rozsudok z 15. februára 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 52, 56 a 63), týkajúci sa zaistenia žiadateľa z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti podľa článku 3 písm. e) smernice o prijímaní.

38 — Pojmy „na základe individuálneho posúdenia“ uvedené v článku 28 ods. 2 nariadenia Dublin III taktiež odrážajú túto požiadavku.

60. Z tejto definície teda vyplývajú dve kumulatívne požiadavky a príslušné orgány – t. j. správne alebo súdne orgány [39] – sú povinné skúmať v každom jednotlivom prípade všetky individuálne a konkrétne okolnosti, ktorými sa vyznačuje situácia každého žiadateľa [40], pričom musia dbať na to, aby sa tento postup opieral o objektívne kritériá stanovené všeobecným a abstraktným spôsobom.

61. V tomto kontexte podľa môjho názoru požiadavka vymedzenia kritérií rizika úteku „právom“ sleduje dvojitý cieľ.

62. Na jednej strane sa má zabezpečiť, aby tieto kritériá predstavovali dostatočné záruky z hľadiska právnej istoty. V tomto ohľade z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že opatrenia prijaté členským štátom na uplatnenie nariadenia musia byť v súlade so zásadou právnej istoty, ako všeobecnou zásadou práva Únie, aj keď sa tieto opatrenia týkajú výkonu diskrečnej právomoci, ktorú mu toto nariadenie zveruje [41]. Podľa môjho názoru sa táto zásada v prejednávanej veci uplatňuje, keďže členské štáty pri vymedzovaní uvedených kritérií vykonávajú článok 28 ods. 2 nariadenia Dublin III v spojení s článkom 2 písm. n) tohto nariadenia na účely využitia možnosti zaistiť žiadateľov, ktorú im poskytuje prvé uvedené ustanovenie.

63. Táto požiadavka má na druhej strane za cieľ zaručiť, aby právomoc individuálneho posúdenia orgánov, ktoré sú poverené uplatňovaním kritérií rizika úteku, bola vykonávaná v určitých vopred stanovených medziach.

64. Tieto ciele vyplývajú aj z prípravných prác na smernici 2008/115/ES [42] (ďalej len „smernica o návrate“), ktorej článok 3 ods. 7 obsahuje definíciu rizika úteku, ktorá je takmer totožná s definíciou uvedenou v článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III (s tým rozdielom, že prvé uvedené ustanovenie sa týka osoby, s ktorou je vedené „konanie o návrate“, a druhé osoby, s ktorou je vedené „konanie o odovzdaní“).

65. Hoci sa smernica o návrate nevzťahuje na žiadateľov medzinárodnej ochrany [43] a v nej upravené zaistenie na účely vyhostenia patrí pod iný právny rámec ako zaistenie týchto žiadateľov, [44] môžu podľa môjho názoru prípravné práce súvisiace s touto smernicou poskytnúť objasnenie z hľadiska výkladu článku 2 písm. n) tohto nariadenia. Toto ustanovenie sa totiž zjavne inšpirovalo článkom 3 ods. 7 uvedenej smernice, ktorej obsah takmer doslovne preberá. Prípravné práce na nariadení Dublin III taktiež neuvádzajú, že by o definícii rizika úteku uvedenej v článku 2 písm. n) tohto nariadenia prebiehala nejaká diskusia. [45]

66. Pripomínam, že miera intenzity, ktorú musí takéto riziko prekročiť, aby bolo zaistenie odôvodnené, sa líši podľa toho, aký predpis sa použije. Článok 15 ods. 1 písm. a) smernice o návrate podmieňuje zaistenie na účely vyhostenia existenciou „rizika úteku“. Článok 28 ods. 2 nariadenia Dublin III zas vyžaduje na účely pozbavenia slobody žiadateľa do času jeho odovzdania „značné riziko úteku“.

39 — V súlade s článkom 9 ods. 2 smernice o prijímaní musí byť zaistenie nariadené písomne správnymi alebo súdnymi orgánmi.

40 — K prijatiu záveru existencie rizika úteku tak nestačí splnenie jedného (alebo viacerých) kritéria/í rizika úteku vymedzených vnútroštátnym právom, ak situácia dotknutej osoby nebola individuálne skúmaná v každom jednotlivom prípade [pozri analogicky rozsudok z 5. júna 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, body 70 až 74)].

41 — Pozri najmä rozsudky z 20. júna 2002, Mulligan a i. (C-313/99, EU:C:2002:386, bod 46); z 5. mája 2011, Kurt und Thomas Etling a i. (C-230/09, C-231/09, EU:C:2011:271, bod 74), a z 5. novembra 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, bod 26).

42 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98).

43 — To platí konkrétne v čase od podania žiadosti o medzinárodnú ochranu do prijatia rozhodnutia o tejto žiadosti v prvom stupni alebo prípadne do rozhodnutia o opravnom prostriedku podanom proti tomuto rozhodnutiu [rozsudok z 30. mája 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, bod 49)] (pozri bod 67 týchto návrhov).

44 — Rozsudok z 30. novembra 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, bod 45).

45 — Hospodársky a sociálny výbor však k tejto definícii vydal určité pripomienky (Opinion of the European Economic and Social Committee, SOC/333, 16. júl 2009, s. 7).

67. Navyše na rozdiel od konania o návrate sa konanie o odovzdaní týka okrem iného žiadateľov, ktorí sa oprávnene nachádzajú na území žiadajúceho členského štátu. Podľa článku 9 ods. 1 smernice o konaniach, ako je pripomenuté v odôvodnení 9 smernice o návrate, má žiadateľ právo zdržiavať sa na území členského štátu, kde podáva svoju žiadosť, do prijatia rozhodnutia o tejto žiadosti v prvom stupni, prípadne do rozhodnutia o opravnom prostriedku podanom proti tomuto rozhodnutiu.[46] O takýto prípad ide, aj keď sa tento štát nepovažuje za zodpovedný za vybavenie tejto žiadosti a žiada o prevzatie žiadateľa iným členským štátom za uplatnenia ustanovení nariadenia Dublin III.[47]

68. Za týchto podmienok sa podľa mňa záruky stanovené v smernici o návrate na účely vymedzenia rámca pre zaistenie osôb, ktoré majú byť vyhostené, uplatňujú *a fortiori* na zaistenie žiadateľov, s ktorými sa vedie konanie o odovzdaní.

69. Podotýkam však, že v rámci postupu prijímania tejto smernice neobsahoval pôvodný návrh Komisie žiadnu definíciu rizika úteku.[48] Táto definícia bola zavedená v správe Výboru Európskeho parlamentu pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (ďalej len „výbor LIBE“), ktorá však požadovala len to, aby bolo takéto riziko posudzované na základe „individuálnych a objektívnych kritérií“[49]. V pozícii Parlamentu v prvom čítaní, ktorý Rada schválila, boli tieto slová nahradené formuláciou „objektívne kritériá vymedzené právom“[50].

70. Voľba týchto slov, aj keď návrh Komisie nijako nevymedzoval rámec na posúdenie rizika úteku a správa výboru LIBE odkazovala len na „individuálne a objektívne kritériá“ bez spresnenia ich prameňa, nemôže byť bezvýznamná.[51] Podľa mňa svedčia o vôli zaručiť predvídateľnosť kritérií používaných pri individuálnom posúdení rizika úteku a vyvážiť právomoc orgánov poverených týmto posúdením tým, že vymedzujú rámec tohto posúdenia objektívnymi kritériami všeobecnej a abstraktnej povahy.

2. O nevyhnutnosti zákona na vymedzenie kritérií rizika úteku na účely dosiahnutia týchto cieľov

71. Na dosiahnutie oboch vyššie uvedených cieľov je podľa môjho názoru potrebné stanoviť objektívne kritériá rizika úteku zákonom.

46 — Rozsudok z 30. mája 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, body 48 a 49). Žiadateľ preto nemá „neoprávnený pobyt“ v zmysle smernice o návrate a nemôže byť preto vyhostený z územia Únie, pokiaľ jeho žiadosť nebola zamietnutá. Tento dôsledok vyplýva aj zo zásady zákazu vrátenia alebo vyhostenia zakotvenej v článku 33 Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 o právnom postavení cudzincov, na ktorý odkazuje článok 28 Charty.

47 — Žiadateľ má totiž právo zdržiavať sa nielen na území členského štátu, kde sa jeho žiadosť posudzuje, ale aj na území členského štátu, kde ju podal [rozsudok z 27. septembra 2012, Cimade a GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594, bod 48)].

48 — Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území [COM (2005) 391 final, ďalej len „návrh smernice o návrate“].

49 — Správa o návrhu smernice o návrate, 20. september 2007, A6-0339/2007, 2005/0167 (COD), PE 374.321, s. 7. Boli navrhnuté rôzne zmeny, v ktorých sa uvádzali „vážne dôvody, ktoré budú vymedzené individuálne a objektívne a budú posudzované súdmi“ [stanovisko výboru pre rozvoj určené výboru LIBE k návrhu smernice o návrate, 22. jún 2007, 2005/0167 (COD), PE 386.728, s. 11], „kritériá vymedzené vnútroštátnym právom“ [návrh správy výboru LIBE o návrhu smernice o návrate, 13. jún 2006, 2005/0167 (COD), PE 374.321v02-00, s. 9], alebo aj „objektívne kritériá vymedzené právom“ [zmena návrhu správy výboru LIBE, 27. september 2006, 2005/0167 (COD), PE 378.672v01-00, s. 23].

50 — Pozícia Európskeho parlamentu prijatá v prvom čítaní, 18. jún 2008, EP-PE_TC1-COD(2005)00167, PE 400.777, s. 13.

51 — V tomto ohľade uvádzam, že v ustanovení 2 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, uzavretej 18. marca 1999, ktorá je uvedená v prílohe smernice Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (Ú. v. ES L 175, 1999, s. 43; Mim. vyd. 05/003, s. 368), na ktorú odkazuje vláda Spojeného kráľovstva, chcel normotvorca Únie na účely definície príslušného pojmu odkázať bez rozdielu na právne predpisy a iné pramene vnútroštátneho práva. Výslovne teda odkázal na „platné právne predpisy, kolektívne zmluvy alebo zvyklosti“ v členských štátoch, a nie na „právo“.

a) O cieli spočívajúcom v zaručení právnej istoty.

72. Podstatou zásady právnej istoty je, aby opatrenia prijaté členským štátom pri uplatnení práva Únie umožnili osobám podliehajúcim súdnej právomoci poznať rozsah svojich práv a povinností a predvídať dôsledky svojho konania.[52] Ako už Súdny dvor konštatoval,[53]dodržanie tejto zásady závidí nielen od obsahu prijatých opatrení, ale prípadne aj od povahy aktu, ktorý bol na tento účel zvolený.

73. Vzhľadom na to, že nepovažujem za vhodné, a dokonca ani za možné, vyhodnotiť v abstraktnej rovine prínosy zákona, judikatúry a správnej praxe vo vzťahu k právnej istote, zameriam svoju analýzu na osobitné okolnosti, o ktoré ide vo veci samej.

74. Ako bolo uvedené v bode 25 týchto návrhov, ustálená judikatúra, o ktorej sa zmieňuje vnútroštátny súd, je tvorená radou jeho rozsudkov, z ktorých každý zakotvuje jedno alebo viac kritérií umožňujúcich posúdenie existencie rizika úteku. Vymenovanie týchto kritérií je teda neucelené.

75. Takéto zistenie tiež nasvedčuje tomu, že uvedené kritériá boli týmto súdom uznané v každom jednotlivom prípade na základe individuálnych okolností, ktoré charakterizujú každú vec, ktorú prejednával. V tejto súvislosti česká vláda na pojednávaní uznala možnosť, že správna prax a judikatúra sa môžu vyvíjať, pokiaľ zo skúseností vyplynú ďalšie kritériá relevantné na posúdenie rizika úteku. Judikatúra tak sprísňuje kritériá, ktoré boli predtým stanovené správnou praxou.

76. Za takýchto okolností pochybujem, že by predmetná správna prax a judikatúra, hoci sú ustálené, poskytovali dostatočné záruky predvídateľnosti. To platí o to viac, ak je zohľadnená obzvlášť závažná povaha zásahu do základných práv žiadateľov spôsobeného zaistením, ktoré mal normotvorca Únie navyše v úmysle obmedziť len na výnimočné prípady.[54]

77. Ak by totiž kritériá rizika úteku mohli vyplývať zo správnej praxe alebo judikatúry, ktorá prípadne túto prax schvaľuje, hrozilo by, že sa tieto kritériá budú meniť v závislosti od vývoja uvedenej praxe. V prípade takéhoto scenára by týmto kritériám mohla chýbať dostatočná ustálenosť na to, aby mohli byť považované za „vymedzené“, ako to požaduje článok 2 písm. n) nariadenia Dublin III.

78. Česká vláda na pojednávaní navyše vyjadrila pochybnosti, pokiaľ ide o publicitu správnej praxe, z ktorej tieto kritériá vyplývajú. Bez opatrení zaručujúcich publicitu však nemôže byť zaručená dostupnosť tejto praxe osobám podliehajúcim súdnej právomoci. Súdny dvor v tomto ohľade navyše zastával názor, že samotná správna prax, ktorá už zo svojej povahy môže byť menená podľa vôle správneho orgánu a chýba jej primeraná publicita, nie je dostatočne zrozumiteľná a presná na účely splnenia požiadavky právnej istoty.[55]

79. Je pravda, ako poznamenala vláda Spojeného kráľovstva, že ani vymedzenie kritérií rizika úteku v písanom práve neposkytuje úplnú záruku právnej istoty z hľadiska požiadavky individuálneho a konkrétneho posúdenia takéhoto rizika. Vymedzenie rámca pre toto posúdenie kritériami stanovenými zákonom podľa mňa predstavuje vyššie záruky stálosti, a teda právnej istoty. Podľa môjho názoru normotvorca Únie navyše požadoval, aby právomoc vykonávať individuálne posúdenie, ktoré prináleží správnym a súdnym orgánom, bola obmedzená prostredníctvom kritérií zakotvených v zákone, práve preto, aby obmedzil riziko svojvoľného výkonu tejto právomoci.[56]

52 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. júna 2002, Mulligan a i. (C-313/99, EU:C:2002:386, bod 47), a z 25. marca 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi a i. (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 — Rozsudok z 20. júna 2002, Mulligan a i. (C-313/99, EU:C:2002:386, bod 48).

54 — Pozri bod 46 týchto návrhov.

55 — Rozsudok z 20. júna 2002, Mulligan a i. (C-313/99, EU:C:2002:386, bod 47 a citovaná judikatúra). V inom kontexte Súdny dvor rozhodol, že obmedzenie práva na účinnú právnu ochranu zakotveného v článku 47 Charty porušovalo toto ustanovenie, pretože bolo stanovené v príručke správneho výboru [rozsudok zo 17. septembra 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, bod 74)].

56 — Pozri body 81 až 84 týchto návrhov.

80. Ktokoľvek by navyše mohol namietať, že práva žiadateľov by boli prípadne lepšie ochránené ustálenou judikatúrou alebo správnou praxou stanovujúcimi presné a prísne kritériá než zákonom stanovujúcim neurčité a benevolentné kritériá. Aby sa v tomto ohľade predišlo akýmkoľvek nejasnostiam, pripomínam, že sa položená otázka týka len požiadaviek týkajúcich sa normatívneho prameňa kritérií rizika úteku. Netýka sa teda problematiky obsahu týchto kritérií, ktorá je odlišnou otázkou. [57]

b) O cieli spočívajúcom vo vymedzení rámca pre právomoc správnych a súdnych orgánom vykonávať individuálne posúdenie

81. Prijatie zákona poskytuje okrem svojich výhod vo vzťahu k právnej istote tiež ďalšie záruky v oblasti externého preskúmania právomoci správnych a súdnych orgánov posudzovať, ktoré sú poverené posudzovaním rizika úteku a prípadne nariadením zaistenia žiadateľa.

82. Vzhľadom na obzvlášť závažnú povahu zásahu do základného práva na slobodu, akú takéto opatrenie predstavuje, a na zámer normotvorcu Únie obmedziť tento zásah len za výnimočných okolností, [58] by právomoc týchto orgánov posudzovať mala byť vymedzená tak, aby boli žiadatelia čo najlepšie chránení pred svojvoľným pozbavením slobody. Z tohto hľadiska je podľa mňa potrebné, aby určovanie obsahu týchto kritérií v abstraktnej rovine vykonávali orgány, ktoré sú inštitucionálne odlišné od orgánov, ktoré tieto kritériá uplatňujú v konkrétnych prípadoch.

83. Domnievam sa, že práve to je v skutočnosti obsahom dvojitej požiadavky na individuálne posúdenie a na vymedzenie rámca vopred stanovenými objektívnymi kritériami, ktoré vyplýva z článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III. Toto ustanovenie na jednej strane ukladá správnym a súdnym orgánom povinnosť zohľadniť okolnosti každého konkrétneho prípadu. Na druhej strane zabezpečuje, aby táto právomoc na individuálne posúdenie bola usmernená pomocou všeobecných a abstraktných kritérií, ktoré sú vopred stanovené odlišným orgánom.

84. Tieto úvahy podľa mňa umožňujú vylúčiť, aby požiadavka vymedzenia objektívnych kritérií rizika úteku „právom“ bola splnená v prípade, ak by boli tieto kritériá stanovené správnou praxou alebo judikatúrou, a nie zákonom. [59]

85. Na potvrdenie v prvom rade dodávam, že prístup, ktorý odporúčam, zodpovedá prístupu, ktorým sa Komisia riadila vo svojej „príručke o návrate osôb“, pokiaľ ide o výklad článku 3 ods. 7 smernice o návrate. [60]

86. Ďalej sa zdá, že väčšina členských štátov uznáva, že im článok 2 písm. n) nariadenia Dublin III ukladá povinnosť vymedziť kritériá rizika úteku zákonom, ak majú v úmysle využiť inštitút zaistenia, ako vyplýva z odpovedí na dva dotazníky zaslané „národnými kontaktnými miestami“ členských štátov v rámci prieskumu európskej migračnej siete. [61] Väčšina z týchto členských štátov, ktoré odpovedali na

57 — Pozri bod 35 týchto návrhov.

58 — Pozri bod 46 týchto návrhov.

59 — Zatiaľ čo moje posúdenie prvého z cieľov sledovaných touto požiadavkou (týkajúcou sa právnej istoty) je tesne spojený s konkrétnym kontextom tejto veci, môj záver týkajúci sa druhého z týchto cieľov (pokiaľ ide o vymedzenie rámca správnych a súdnych orgánov vykonávať individuálne posúdenie) platí nezávisle od predmetných vlastností správnej praxe alebo judikatúry.

60 — Príloha k odporúčaniam Komisie z 1. októbra 2015 o zavedení spoločnej „príručky o návrate“, ktorú majú príslušné orgány členských štátov používať pri plnení úloh súvisiacich s návratom osôb [C (2015) 6250 final, s. 11]. O vzťahu medzi smernicou o návrate a nariadením Dublin III v súvislosti so zaistením pozri body 65 a 67 týchto návrhov.

61 — AdHoc Query on detention in Dublin III cases, dostupný na internetovej 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, ako aj 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 internetovej 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. Európska migračná sieť bola zavedená rozhodnutím Rady zo 14. mája 2008, ktorým sa zriaďuje Európska migračná sieť (2008/381/ES) (Ú. v. EÚ L 131, 2008, s. 7).

tieto dotazníky, uviedla, že v priebehu roku 2014 boli objektívne kritériá rizika úteku vymedzené vnútroštátnymi právnymi predpismi v zmysle článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III, pretože na tento účel prebiehala novelizácia tohto zákona. Tak to bolo aj v prípade Českej republiky, ktorej zákon bol takto zmenený po podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania.[62] Len „národné kontaktné miesto“ Spojeného kráľovstva nesúhlasilo s požiadavkou na vymedzenie týchto kritérií zákonom.

87. Nakoniec sa s týmto výkladom stotožňuje niekoľko vnútroštátnych súdov. Konkrétne Bundesgerichtshof (Spolkový súdny dvor) zastával názor, že toto ustanovenie vyžaduje, aby dôvody, na základe ktorých možno dospieť k predvídateľnému a preskúmateľnému záveru o existencii rizika úteku, boli stanovené zákonom (s tým, že judikatúra nepostačuje).[63] Verwaltungsgerichtshof (Správny súd) tiež prijal rozhodnutie v tomto zmysle, pričom ďalej výslovne vylúčil potrebu podávať návrh na začatie prejudiciálneho konania z dôvodu, že žiadny iný výklad nebol možný.[64] Rovnako Cour administrative (Správny súd, Luxemburg) zdôraznil, že článok 2 písm. n) nariadenia Dublin III odkazuje na ustanovenia zákonnej povahy.[65] Taktiež Raad van State (Štátna rada, Holandsko) uviedla, že riziko úteku sa v zmysle článku 3 ods. 7 smernice o návrate[66] musí zakladať na objektívnych kritériách vymedzených zákonom, pričom správna prax v tejto súvislosti nepostačuje.[67]

V – **Návrh**

88. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Nejvyšší správní soud (Česká republika), takto:

Článok 2 písm. n) v spojení s článkom 28 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov sa majú vykladať v tom zmysle, že členský štát nie je oprávnený zaistiť žiadateľa o medzinárodnú ochranu na účely zabezpečenia konania o odovzdaní do iného členského štátu, pokiaľ tento prvý členský štát nevymedzil vo svojom zákone objektívne kritériá umožňujúce posúdiť existenciu rizika úteku, a to ani vtedy, ak takéto kritériá vyplývajú z judikatúry alebo správnej praxe tohto členského štátu.

62 — Pozri bod 16 týchto návrhov.

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

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

65 — Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg, 6. október 2016, sp. zn. 35301C. Pozri aj rozsudky Tribunal administratif (Správny súd prvého stupňa, Luxemburg), druhej komory, 5. marec 2015, sp. zn. 35902, ako aj 3. komory sp. zn. 37301, 24. december 2015.

66 — O vzťahu medzi článkom 3 ods. 7 tejto smernice a článkom 2 písm. n) nariadenia Dublin III pozri body 65 a 66 týchto návrhov.

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